Der Begriff der Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Artikel 19 RV.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Breslau

vorgelegt von
Heinz Jacobowitz
Referendar in Berlin

Würzburg 1930
Buchdruckerei Popp, Würzburg, Sanderstraße 27.

Diss Breslau
1930

Gedruckt mit Genehmigung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.

Berichterstatter: Geheimrat Prof. Dr. Helfritz.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen geliebten Eltern!

Inhaltsverzeichnis.

Einleitung:

Ablehnung der historischen Untersuchungsmethode . . . 1—4

I. Teil.

1. Abschnitt:

Begriff und Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit . . 4—16

I. Begriff der Verfassungsgerichtsbarkeit 4

II. Funktionen d. Verfassungsgerichtsbarkeit i. Einheitsstaat 5—13

1. Entwicklung der Schlichtungsfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . . 5—7

a) Der Dualismus der konstitutionellen Monarchie .

b) Streitigkeiten zwischen Volksvertretung und Regierung im republikanischen Staate . . . . .

2. Entwicklung der Schutzfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . . 7—10

a) Schutz des Einzelnen durch ordentliche Gerichte

b) Schutz des Einzelnen durch Verfassungsgerichte

c) Schutz des Einzelnen durch Verwaltungsgerichte

3. Entwicklung der Verfassungsgarantiefunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . . 10—13

a) Geringes Schutzbedürfnis gegenüber der Regierung

b) Schutz gegenüber dem Gesetzgeber durch Überprüfung der Gesetze . . . . . .

aa) durch ein politisches Organ . . . . . .

bb) durch die allgemeinen Gerichte (Richterliches Prüfungsrecht) . . . . . .

cc) durch Verfassungsgerichte . . . . . .

III. Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit in einer Staatenverbindung . . . . . 13—16

1. Schlichtungsfunktion (Streitigkeiten zwischen Bund und Gliedstaaten oder diesen untereinander) . . 13—14

2. Verfassungsgerichtliche Kontrolle über das Verfassungsleben der Gliedstaaten . . . . . 14—16

a) Schutzfunktion . . . . . .
b) Verfassungsgarantiefunktion . . . . . .
c) Schlichtungsfunktion . . . . . .

2. Abschnitt:

Die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes als bundesstaatliche Kontrolle des Reiches über das Verfassungsleben der Länder . . . . . 16—30

I. Stellung des Reiches zur Schutzfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . . 17—24

1. Schutzinteresse innerhalb des Reiches . . . . . 17—19

a) Schutz d. Verwaltungsgerichtsbarkeit (Art. 107 RV.)

b) Kein Schutz durch Verfassungsgerichtsbarkeit .

2. Mangelndes Interesse des Reiches an Verfassungsgerichtlichem Schutze innerhalb eines Landes zugunsten 19—23

a) des Einzelnen . . . . . .

b) privater und öffentlichrechtlicher Verbände und Körperschaften . . . . . .

aa) der Kirche . . . . . .

bb) der Gemeinden . . . . . .

3. Ablehnung der Schutzfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit für den Inhalt des Art. 19 RV. . 24

II. Stellung des Reiches zur Verfassungsgarantiefunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . . 24—27

1. Interesse des Reiches am Bestande der Landesverfassungen 24

2. Die Verfassungsgarantiefunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit innerhalb des Reiches 25

3. Mangelndes Interesse des Reiches an Verfassungsgerichtlicher Prüfung der Landesgesetze . . . . 26—27

a) Verhältnismäßig geringe Bedeutung der Landesgesetze gegenüber Reichsgesetzen . . . . .

b) Hinreichende Kontrolle des Landesgesetzgebers, soweit das Interesse des Reiches berührt wird

III. Stellung des Reiches zur Schlichtungsfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . . 27—30

1. Die Einwirkung von Erschütterungen des einzelstaatlichen Verfassungslebens auf das Reich . . . 27—29

a) Einfluß der Länder auf das Reich durch den Reichsrat

b) Einfluß der Länder auf das Reich durch die selbständige Erfüllung staatlicher Aufgaben . . .

2. Die Schlichtungsfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit und die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes . . . . . 29—30

a) Pflicht des Reiches zur Erhaltung des einzelstaatlichen Verfassungsfriedens . . . . . .
b) Der einheitliche Zweck des Art. 19 RV. . .

3. Abschnitt:

Verfassungsstreitigkeit als Streit zwischen Verfassungsorganen 30—35
I. Gründe für die Nichtregelung von Reichsverfassungsstreitigkeiten . . . . . 30—31
II. Verfassungsstreit und Meinungsverschiedenheit . . . 32—33
III. Verfassungsstreit als Streit über die verfassungsrechtlichen Beziehungen der streitenden Organe 33
VI. Verfassungsstreit als Rechtsstreit . . . . . 33—35

4. Abschnitt:

Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes gemäß Art. 19 RV. . . . . 35—36

II. Teil.

1. Abschnitt:

I. Parteien und Gegenstand des Verfassungsstreites als wesentliche Merkmale des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit . . . . . 36—37
II. Bestimmung des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit nach Reichsrecht . . . . . 37—38

2. Abschnitt.

Die Parteien im Verfassungsstreite . . . . . 39—49
I. Landtag, Staatspräsident, Staatsregierung, Ressortminister, Preußischer Staatsrat 39
II. Landtagsfraktionen . . . . . 39—40
III. Ablehnung der Parteifähigkeit von einzelnen Abgeordneten und nichtfraktionierten Abgeordnetengruppen . 40—41
IV. Abgeordnetengruppen mit besonderen verfassungsrechtlichen Funktionen 41
V. Der Auflösungsausschuß gemäß Art. 14 Pr. Verf. Urk. (Landtagspräsident) 41
VI. Ablehnung der Parteifähigkeit von Gemeinden . . . 42
VII. Provinzen als Mitglieder des Staatsrats 42
VIII. Ablehnung der Parteifähigkeit öffentlich-rechtlicher Körperschaften, insbesondere der Kirchen 42
IX. Ablehnung der Parteifähigkeit des einzelnen Staatsbürgers
a) als Individuum 43
b) als Wähler . . . . . 43—44
X. Politische Parteien . . . . . 44—46

XI. Antragsberechtigte zum Volksbegehren . . . . . 46—47
XII. Ablehnung der Parteifähigkeit der Stimmberechtigten und des ganzen Volkes . . . . . 47—49

3. Abschnitt:

Die Legitimation der Parteien im Verfassungsstreite . . 49—53
I. Die verfassungsrechtlichen Beziehungen der Parteien . 49—50
II. Der Verfassungsstreit zwischen Regierung und Parlament ⟨Fraktion⟩ . . . . . 50—53
a⟩ Die Beziehungen im Gesetzgebungsprozesse . .
b⟩ Die Beziehungen durch die politische Kontrolle des Parlaments . . . . . .

4. Abschnitt:

Gegenstand des Verfassungsstreites . . . . . 53—58
I. Formelles Landesverfassungsrecht 53
II. Materielles Landesverfassungsrecht . . . . . 53—55
1. Verfassungsrechtliche Gesetze . . . . . .
2. Gewohnheitsrecht . . . . . .
3. Geschäftsordnung . . . . . .
III. Reichsverfassungsrecht . . . . . 55—58
1. Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes . . .
2. Die RV. im vollen Umfange ⟨einschl. der Grundrechte⟩ Gegenstand des Verfassungsstreites . .
Schluß . . . . . 58—60
Literaturverzeichnis . . . . . 61—62
Abkürzungen 63

Der Ruf nach dem Schutz des öffentlichen Rechts, der durch die Schaffung des Staatsgerichtshofes auch in der Weimarer Reichsverfassung Widerhall gefunden hat, ist im Deutschen Staatsrechte noch nicht verklungen. Wissenschaft wie Praxis schaffen ständig weiter an dem Ausbau der noch unvollständigen Einrichtungen auf diesem Rechtsgebiete, und besonders die Staats- oder Verfassungsgerichtsbarkeit steht durch die Verhandlungen der Wiener Staatsrechtslehrertagung[1]) und des 34. Deutschen Juristentages im Mittelpunkte des Interesses. Während man aber bereits darüber berät, ob es zweckmäßig ist, die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich gesetzlich zu erweitern[2]), ja diese Erweiterung sogar als „Staatsnotwendigkeit" bezeichnet hat[3]), besteht über den Umfang der Aufgaben, die diesem Gerichtshofe nach geltendem Rechte zustehen, noch keineswegs Einigkeit. Dies gilt insbesondere für die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes zur Entscheidung von „Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes" gemäß Art. 19 RV.:

> „Über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht, sowie über Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern oder zwischen dem Reiche und einem Lande entscheidet auf Antrag eines der streitenden Teile der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reichs zuständig ist."

Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit im Sinne dieser Bestimmung hat in der Literatur, und zwar innerhalb der systematischen Darstellungen des Staatsrechts wie in Einzeldarstellungen[4]), bereits reichlich Behandlung gefunden. Man kann jedoch trotz zehnjähriger Geltung der Reichsverfassung nicht behaupten, daß sich zu dieser Frage eine sogenannte herrschende Lehre herausgebildet hätte[5]). Was

[1]) Vgl. Veröffentlichung der Vereinigung der Dt. Staatsrechtslehrer, Hft. 5, (Referate v. Triepel und Kelsen).

[2]) Vgl. die Referate v. Anschütz und Mende auf dem 34. Dt. Juristentage, ferner Poetzsch DJZ. 1926, S. 1265 ff, Schmitt Arch. f. öfftl. R., Bd. 55, S. 163.

[3]) Mende, Bericht, S. 212.

[4]) Dose: Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten, Diss. Kiel 1924. Kronheim: Der Begriff der Verfassungsstreitigkeiten im heutigen Staatsrecht, Diss. Breslau 1922. Meyhak: Der Begriff des Verfassungsstreits im neuen Reichs- und Landesstaatsrecht, Diss. Jena 1924. Greiner: Die parlamentarische Regierungsform und der Begriff der Verfassungsstreitigkeit nach heutigem Staatsrecht, Diss. Jena 1924. Rathgen: Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, Diss. Heidelberg 1925. Vgl. weitere Spezialiteratur unten S. 61 f.

[5]) a. A. Kronheim S. 1.

Gegenstand einer Verfassungsstreitigkeit sein kann, insbesondere aber, wer als streitender Teil zu ihrer Erhebung befugt ist, wird in der Wissenschaft nach den extremsten Richtungen hin beantwortet. Der Staatsgerichtshof f. d. Dt. R. hat zwar in gewissem Umfange eine ständige Rechtsprechung zu Art. 19 geschaffen[6]), aber auch er hat seinen Entscheidungen keinen bestimmten Begriff der Verfassungsstreitigkeit zugrundegelegt. Besonders die Frage der Parteifähigkeit im Verfassungsstreite hat er meist nur im konkreten Falle entschieden und sich einer prinzipiellen Stellungnahme größtenteils enthalten[7]). Nach der Art der ihm zur Entscheidung vorliegenden Fälle hatte der Staatsgerichtshof überdies auch noch keine Gelegenheit, eine erschöpfende Praxis herauszubilden.

Daß ein großer Teil von wissenschaftlichen Untersuchungen zu keinem befriedigenden Ergebnis geführt hat, ist hauptsächlich auf die Methode zurückzuführen, mit der diese Untersuchungen vorgenommen wurden. Verfassungsstreitigkeiten und Verfassungsgerichtsbarkeit verdanken nicht erst der Gegenwart ihre Entstehung, sondern blicken bereits auf eine längere historische Entwicklung zurück, und daraus ist es zu erklären, daß ein großer Teil der Literatur den Begriff der Verfassungsstreitigkeit aus dieser historischen Entwicklung zu verstehen versucht[8]). Der historischen Betrachtungsweise wird dabei aber eine zu große Bedeutung beigemessen und der Stellung des Instituts der Verfassungsstreitigkeit im Rahmen des geltenden Staatsrechts zu wenig Rechnung getragen.

So versucht Dose, der die historische Methode am konsequentesten durchführt, den Staatsgerichtshof in seiner Eigenschaft als Entscheidungsinstanz über Verfassungsstreitigkeiten auf ein ähnliches Institut im Staatsrecht des Deutschen Bundes zurückzuführen (Bundesbeschluß vom 30. Oktober 1834), geht dabei aber so weit, daß er auch im einzelnen die Funktionen des Staatsgerichtshofes nur aus den Funktionen seines historischen Vorläufers zu erklären sucht[9]).

Eine solche Methode aber, die lediglich in der Geschichte Anhaltspunkte für den Inhalt und das Wesen einer lebendigen Rechtseinrichtung sucht, kann nicht zum Ziele führen[10]). Denn mag auch die historische Entwicklung auf die Bildung eines Rechtsinstitutes von

---

[6]) Vgl. besonders die Sammlung der Rechtsprechung des St. G. H. v. Lammers-Simons, S. 254 ff.

[7]) RGZ. 102, S. 422, (bzgl. einzelner Staatsbürger) 118, S. 28, (bzgl. politischer Parteien), JW. 1927, S. 456, (bzgl. der Schöffen und Mitglieder einer eingemeindeten Gemeinde).

[8]) Vgl. Dose und Meyhak, die Art 19 auf den Bundesbeschluß v. 1834, Hatschek und Rathgen, S. 40, die Art 19 auf § 126 der Frkft. RV. zurückführen. Vgl. auch die historische Auseinandersetzung Meyhaks mit Hatschek, M. S. 8 ff.

[9]) Auch Lammers St. G. H. Ges. S. 74 erläutert Art. 19 RV. lediglich durch Hinweis auf seine historischen Vorläufer.

[10]) So auch Eiswald S. 22, 25. Sehr richtig Philipp, S. 18, daß historische Schlüsse stets nur Mittel, niemals Quellen zur Erkenntnis des geltenden Rechts sein können.

Einfluß sein, so ändern sich doch mit dem Wandel der Zeiten und Lebensverhältnisse die Zwecke und Ziele, die mit diesem Institut verfolgt werden. So kommt denn auch eine Reihe von Schriftstellern, die ebenfalls von der historischen Methode ausgehen, zu einem auch von ihnen nicht gebilligten Ergebnis, das sie dann auf andere Weise oft willkürlich zu berichtigen und den gegenwärtigen staatsrechtlichen Verhältnissen anzupassen suchen[11]).

Diese Anpassung, wie Kronheim und Greiner[12]), mit Hilfe der Rechtsstaatsidee vornehmen zu wollen, ist keinesfalls der richtige Weg. Die Rechtsstaatsidee bildet für die Auslegung des Art. 19 deshalb keine Grenze, weil man von der Verwirklichung des Rechtsstaates im Deutschen Staatsrechte noch weit entfernt ist. Diese Methode birgt nur die große Gefahr in sich die Grenzen zwischen Postulat und Wirklichkeit zu verschieben, und gerade sie hat dazu geführt, daß man dem Staatsgerichtshof in Art. 19 Aufgaben unterstellt hat, die ihm im Rahmen des deutschen Staatsrechtes in keiner Weise zukommen und Art. 19 fälschlich zur Generalklausel verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes innerhalb eines Landes stempeln[13]).

Von einer solchen Verwertung der geschichtlichen Entwicklung soll deshalb in dieser Arbeit Abstand genommen und auf sie nur dann zurückgegriffen werden, wenn es zur Erklärung des geltenden Rechtes unumgänglich notwendig ist. Es erübrigt sich deshalb auch, diesen Ausführungen einen systematischen, historischen Überblick vorauszuschicken, zumal die Geschichte des Begriffes der Verfassungsstreitigkeiten bereits wiederholt und ausführlich behandelt ist[14]).

Zur Auslegung des Art. 19 werden neben der historischen Entwicklung vielfach auch diejenigen Ansichten verwertet, die bei Schaffung des Gesetzes in der gesetzgebenden Versammlung und deren Ausschüssen geäußert wurden. Diesen Äußerungen für den Inhalt des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit eine ausschlaggebende Bedeutung beizumessen, muß ebenfalls abgelehnt werden. Es handelt sich bei ihnen meist nur um private wissenschaftliche Ansichten der Mitglieder der Gesetzgebungskörperschaften, und es ist eine durch nichts gerechtfertigte Umgehung einer Begründung, sich solchen Behauptungen ohne weiteres anzuschließen. Auch brauchen Ansichten, die

---

[11]) So Meyhak S. 43, mit der Begründung: Ausnahmen seien zugelassen, wenn besondere Umstände vorliegen. Rathgen S. 39, der Art. 19 auf § 126 der Frkft. RV. zurückführt, nach welchem auch dem Einzelnen gegen seine Regierung vor dem Reichsgericht eine Klage zusteht, versagt dem Einzelnen widerspruchsvoll nach heutigem Recht die Parteifähigkeit, da „aus rein praktischen Gründen schon eine Einschränkung geboten sein" dürfte.

[12]) Kronheim S. 82 ff. Greiner S. 83 f, ferner Thoma S. 282. Vgl. auch St. G. H. i. Lammers-S., S. 310.

[13]) Vgl. auch die Stellungsnahme Greiners, S. 116, der von einem „Mißbrauch" der Literatur mit dem Begriffe der Verfassungsstreitigkeit spricht.

[14]) Vgl. Dose, Heyhak S. 1—4; Roedel S. 1—12; Philipp S. 15—24; Stolzmann, Arch. f. öff. R. Bd. 55.

in Ausschüssen geäußert wurden, noch nicht für die Annahme des Gesetzes im Plenum maßgebend gewesen zu sein. Im übrigen aber geben die Ausschuß- und Plenarverhandlungen zu Art. 19 nicht den geringsten Anhaltspunkt dafür, wie der Gesetzgeber den Begriff der Verfassungsstreitigkeit ausgelegt wissen wollte[15]), denn sowohl in der ersten wie der zweiten Ausschußlesung standen sich zwei extreme Ansichten gegenüber, die im Plenum unwidersprochen geblieben sind[16]).

Weisen also Entwicklungsgeschichte des Art. 19 und historische Entwicklung des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit keinen sicheren Weg zur Auslegung des hier festzustellenden Begriffes, so bleiben doch zu seiner Erklärung noch reichlich andere Quellen übrig. Es ist davon auszugehen, daß jede lebendige Einrichtung, wenn sie ihre Berechtigung für die Gegenwart erweisen will, auch ihre Erklärung in der Gegenwart finden muß, und es soll deshalb versucht werden, auch die Frage nach dem Begriffe der „Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes" aus dem heute geltenden deutschen Staatsrechte zu beantworten.

Von der Wissenschaft sind dem Staatsgerichtshofe als Entscheidungsinstanz über „Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes" die verschiedensten Aufgaben zugewiesen worden, die sämtlich dem Wirkungskreise der Verfassungsgerichtsbarkeit entspringen. Um zu den einzelnen Auffassungen Stellung nehmen und den wirklichen Inhalt des Begriffes der Verfassungsstreitigkeiten feststellen zu können, ist es daher notwendig, auf das Wesen und die Aufgaben der Verfassungsgerichtsbarkeit einzugehen.

Unter dem Namen Staats- oder Verfassungsgerichtsbarkeit[17]) faßt man formell die justizförmige Erledigung aller derjenigen Fragen zusammen, die dem Verfassungsleben eines Staates entspringen, und wegen ihrer weittragenden Bedeutung einem besonderen Gerichte mit auserwählter Besetzung zur Entscheidung überwiesen sind[18]).

[15]) Eiswald S. 25.

[16]) So erklärte der Regierungsvertreter Zweigert in beiden Lesungen, daß der jetzige Art. 19 im Anschluß an Art. 76, Abs. 2, der RV. von 1871 auszulegen sei. Streitende Teile seien danach nur Regierung und Volksvertretung. Dem widersprach in der ersten Lesung der bayerische Bevollmächtigte Graßmann: „Verfassungsstreitigkeiten sind auch zwischen Einzelpersonen und dem Staat, sowie zwischen Religionsgesellschaften und dem Staate denkbar", in der zweiten Lesung Kahl: „Verfassungsstreitigkeiten sind Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der Landesverfassung. Entscheidend ist nicht, daß der Streit darüber zwischen Regierung und Volksvertretung stattfindet, sondern daß der Gegenstand der Streitigkeit die Verfassung ist". Verhandlungen der verfassunggebenden Nat.-Vers. S. 114 f, 409

[17]) Triepel, St. L. T. S. 5, zieht diesen Ausdruck der Bezeichnung Staatsgerichtsbarkeit vor, weil man unter letzterem rein formell die Tätigkeit eines Staatsgerichtshofes verstehen könnte, diese Einschränkung aber nicht gerechtfertigt sei.

[18]) Vgl. Kühn S. 6. „Verfassungsgerichtsbarkeit ist die in besonderem Verfahren von höchsten Gerichten geübte staatsrechtliche Rechtsprechung".

Der Begriff ist deshalb rein formell gefaßt, weil sich unter ihm die verschiedensten Wirkungsgebiete der Verfassungsgerichtsbarkeit vereinigen. Wenn wir uns einer Betrachtung der Aufgaben zuwenden, die ihr im Deutschen Reiche, seinen Ländern und kulturell verwandten Staaten von der Gesetzgebung zugewiesen sind, so können wir feststellen, daß sich hier drei Hauptfunktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit herausgebildet haben.

Die erste Funktion hat ihre Wurzel in den von der französischen Revolution ausgehenden liberalen Ideen. Diese Ideen fanden in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ihren staatsrechtlichen Niederschlag in dem Übergang von der absoluten zur konstitutionellen Monarchie. Der absolute Monarch war bei der Ausübung der Staatsgewalt nirgends an die Mitwirkung anderer Staatsorgane gebunden. Jetzt trat ihm das Volk gegenüber, das sich mit der Stellung als bloßer Untertan nicht mehr begnügte und Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung verlangte. Diese wurde ihm auch in Form einer Volksvertretung eingeräumt, mit der es den Monarchen in seiner Macht beschränkte; statt eines einzigen Staatsorganes waren jetzt zwei mit der Ausübung der Staatsgewalt befaßt, Monarch und Volksvertretung. Zur Sanktionierung dieses Zustandes wurden die beiderseitigen Rechte in einer Verfassung verankert. Beide Parteien wachten nun argwöhnisch über den so geschaffenen Rechtszustand, der Monarch, daß die ihm gebliebene Macht nicht weiter eingeschränkt, das Volk und seine Vertretung, daß die von ihm errungenen Rechte ihm nicht wieder genommen würden. Und so entstand jenes politische Gegenspiel zwischen Regierung und Volksvertretung, das man als Dualismus bezeichnet hat, und auf das auch die Anschauung von der Natur der Verfassung als eines Vertrages (nämlich zwischen Regierung und Regierten) zurückzuführen ist[19]). Aus diesem Dualismus ist dann auch die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit entstanden, die sich mit der Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten zwischen Volksvertretung und Monarch befaßt[20]).

Die Notwendigkeit einer solchen Entscheidungsinstanz ergab sich daraus, daß die „Verfassungsvertragsparteien", sollte die Sanktionierung ihrer Rechte durch die Verfassung nicht praktisch bedeutungslos sein, auch die Möglichkeit haben mußten, bei etwaiger Verletzung ihrer Rechte durch einen „Vertragsteil" gerichtlichen Schutz anzurufen. Die Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit bestand hier also in dem Schutz von Verfassungsrechten.

Darüber hinaus aber waltete auch der Gesichtspunkt ob, daß ein Streit zwischen den beiden höchsten Staatsorganen, der wegen ihrer gegensätzlichen Einstellung nicht fernlag, leicht Erschütterungen des Staatswesens zur Folge haben könnte. Denn die Unmöglichkeit, einen solchen Streit durch eine unparteiische Instanz gütlich zu erledigen, konnte leicht dazu führen, daß die Parteien, besonders

[19]) Philipp S. 20.
[20]) Vgl. Greiner S. 82.

wenn es sich wie in diesem Falle um Machfaktoren handelte, sich für befugt halten würden, sich ihr Recht mit Gewalt zu nehmen. Schon ein solcher Versuch mußte aber im Interesse des inneren Friedens des Staates vermieden werden.

Von diesen Gesichtspunkten aus ist es zu verstehen, wenn in den konstitutionellen Verfassungen der deutschen Länder eine Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten vorgesehen ist, und diese Streitigkeiten auf den Konflikt zwischen Regierung und Volksvertretung beschränkt sind[21]).

Diese Verfassungsstreitigkeiten zwischen Regierung und Volksvertretung bringen am deutlichsten den erwähnten staatsrechtlichen Dualismus zum Ausdruck und bilden damit eine notwendige Folge der Struktur der konstitutionellen Monarchie[22]). Wenn auch heute noch in einzelnen deutschen Länderverfassungen Verfassungsgerichte zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten bestehen, die sich in einem Streit zwischen Parlament und Regierung erschöpfen[23]), so sind diese Bestimmungen, die an den historisch gewordenen verfassungsrechtlichen Gegenspielern festhalten, daraus zu erklären, daß auch heute noch ein besonderes Interesse daran besteht, einen Streit zwischen Regierung und Parlament gütlich zu erledigen. Zwar besteht der Dualismus des alten Staatsrechts nicht mehr, denn die Staatsgewalt geht vom Volke aus, und Regierung und Parlament sind beide nur seine Organe. Die Verfassung hat aufgehört, sich als Vertrag zwischen Regierung und Regierten über ihre beiderseitigen Rechte darzustellen, denn dem Volke, das sich durch seine Organe selbst regiert, steht nun kein selbständiger Machtfaktor mehr gegenüber. Die Verfassung im Volksstaate ist zu einer Gesamtentscheidung des Staatsvolkes über Art und Form seiner politischen Einheit geworden[24]). War im konstitutionellen Staate die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten durch eine unparteiische Instanz die einzige Möglichkeit, um einen Konflikt zwischen den beiden Machtfaktoren im Staate gütlich zu lösen, so hat sich diese Sachlage durch die überwiegende Stellung des Parlaments in der Republik geändert. Die Volksvertretung ist hier stets in der Lage, einen Streit mit der Regierung durch ein Mißtrauensvotum, wenn auch nicht zu entscheiden, so doch zu erledigen. Ein permanenter ungelöster Konflikt zwischen den höchsten Staatsorganen ist daher schwer denkbar. Trotzdem

[21]) z. B. Sachsen, Verf. Urk. v. 1831, § 153; Oldenburg, V. U. v. 1852, Art. 209; Braunschweig, V. U. v. 1832, § 231; Sachsen-Altenbg. V. U. v. 1831, § 266, Abs. 2, Reuß ä. L. V. U. v. 1867, § 91; Mecklenburg, V. U. v. 1817.

[22]) Schmitt, V. L., S. 114.

[23]) Vgl. Bayern, VU. § 70, i. V. m. § 2 des Gesetzes, v. 11. VI. 1920. (vgl. aber unten Anm. 113). Thüringen, VU. § 54; Oldenburg, VU. § 75· Lübeck, VU. Art. 62.

[24]) Schmitt, VL., S. 20 ff. Es muß deshalb auch Kronheim zu einem unrichtigen Ergebnis führen, wenn er (S. 23/24,75) bei der Frage nach dem Begriffe der Verfassungsstreitigkeit davon ausgeht, daß die Verfassung ein Vertrag zwischen Regierung und Regierten über die Abgrenzung ihrer gegenseitigen Rechte sei. Vgl. auch Schmitt, Arch. f. öfftl. R. Bd. 55 S. 202.

ist aus der Einführung des parlamentarischen Regierungssystems nicht der Schluß zu ziehen, daß eine richterliche Instanz zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten zwischen Regierung und Parlament völlig überflüssig sei[25]). Eine solche Instanz schafft für das Parlament die Möglichkeit, von einem Mißtrauensvotum in den Fällen abzusehen, in denen seine Anwendung nicht dringend notwendig ist und tritt dem parlamentarischen Regierungssystem insofern ergänzend zur Seite, als es unnötige, für das Verfassungsleben schädliche Regierungskrisen vermeiden hilft.

Es ergibt sich also, daß sich nur der Gesichtspunkt geändert hat, der eine gerichtliche Entscheidungsinstanz auch unter den gegenwärtigen staatsrechtlichen Verhältnissen für Streitigkeiten zwischen Regierung und Parlament notwendig macht. War ihr Zweck früher primär Schutz der beiden Staatsorgane für ihre einander abgerungenen, in der Verfassung verankerten Rechte an der Staatsgewalt und erst sekundär die Schlichtung zur Abwendung einer Störung des inneren Staatslebens, so besteht ihr Zweck heute einzig und allein darin, ein Stocken in der obersten Staatsverwaltung und eine für den inneren Frieden gefährliche Spannung im Verfassungsleben zu verhindern. Übte die Verfassungsgerichtsbarkeit im konstitutionellen Staate auf diesem ihrem Wirkungsgebiete ihre Tätigkeit vorwiegend als Schutzinstanz aus, so fällt ihr heute allein die Aufgabe der Schlichtung zu.

Als erste Hauptfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit ist deshalb die Schlichtung von Streitigkeiten zwischen höchsten Staatsorganen, die Schlichtungsfunktion zu bezeichnen.

Bei der Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Monarch und Volksvertretung über ihre verfassungsmäßigen Rechte haben wir als weitere Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit bereits den Schutz von Verfassungsrechten kennengelernt. Die Haupttätigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ausübung dieser Funktion bewegt sich aber auf einem anderen Wirkungsgebiete. Dieses ist entstanden durch die Ideen, die, wiederum ausgehend von dem Grundgedanken der französischen Revolution, die Rechtsphäre des Einzelnen gegenüber der allmächtigen Staatsgewalt in den Vordergrund zu rücken suchten. Unter ihrem Einfluß brach der bürgerliche Individualismus sich Bahn und schuf den bürgerlichen Rechtsstaat mit seiner freiheitlichen Verfassung. Ihr Ziel war der Schutz des Bürgers vor Mißbrauch staatlicher Gewalt, das seinen Niederschlag in der verfassungsmäßigen Gewährleistung gewisser Individualrechte des Einzelnen gegenüber

---

[25]) So u. a. Haußmann, Bericht und Protokoll, 11. Sitzung, S. 114, Roedel S. 36.

dem Staate als „Menschen- und Bürgerrechte, Freiheits- oder Grundrechte" fand[26]).

Der Hervorhebung der Rechtsstellung des Individuums gegenüber dem Staate konnte aber so lange nur theoretischer Wert beigemessen werden, als seine Rechte in der Verfassung zwar verbrieft waren, bei Verletzung durch Eingriffe der Staatsgewalt aber keinen gerichtlichen Schutz genossen.

Diese letzte Forderung kam jedoch nur ganz allmählich zur Verwirklichung. Dem alten Polizeistaate, in dem der Untertan sich zum Staate im Verhältnis unbedingter Unterworfenheit befand und die Staatsgewalt keinen Widerstand duldete[27]), war eine gerichtliche Kontrolle der Tätigkeit der Staatsorgane unbekannt. Die einzig existierenden ordentlichen Gerichte hatten bereits im Laufe des XVII. Jahrhunderts ihre Zuständigkeit auf die Zivil- und Strafrechtspflege beschränkt[28]). Dem durch einen staatlichen Hoheitsakt betroffenen Untertan stand nur der Weg der formlosen Aufsichtsbeschwerde offen, die ihm keineswegs eine unparteiische Entscheidung sicherte. Erst der aufkommende Rechtsstaat, der die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auf sein Banner geschrieben hatte, setzte den Gedanken durch, die Kontrolle staatlicher Verwaltungsakte den Gerichten, und zwar den ordentlichen Gerichten, anzuvertrauen. Dieser, insbesondere von Bähr[29]) vertretene Gedanke wurde auch in § 182 der Frankfurter Reichsverfassung von 1849 aufgenommen:

> „Die Verwaltungsrechtspflege" (d. h. alle den Verwaltungsbehörden zustehende Gerichtsbarkeit, da es Verwaltungsgerichte im modernen Sinne nicht gab) hört auf, alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte."

Mit dieser Regelung begnügte man sich jedoch nicht. Waren die von der Verfassung gewährleisteten Rechte wegen ihrer großen Bedeutung in einem besonderen Gesetze, dem Staatsgrundgesetz, verankert, so sollte auch ein besonderer Gerichtshof über ihren Bestand wachen. Auch reichte § 182 der Frkft. RV. zum Schutze des Einzelnen schon deshalb nicht aus, weil diese Bestimmung gegen Eingriffe von der Seite nicht schützte, die am ehesten die Möglichkeit hatte, die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger anzutasten Das war die Regierung. Diese aber unter die Kontrolle der allgemeinen Gerichte zu stellen, hätte der Staatsautorität widersprochen, und so trat das Bedürfnis hervor, zum Schuze der verfassungsmäßigen Individual-

---

[26]) Vgl. Verfassung v. Virginia „Bill of Rights" v. 1776, Beschluß der französischen Constituante„ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen" v. 1789, Prß. Verfassungs-Urkd. v. 1848 und 1850 „Rechte der Preußen", Frkft. RV. v. 1849 „Grundrechte des Dt. Volkes", Kaiserl. Oesterr. Patent v. 4. März 1849 „Über die durch die konstitutionelle Staatsform gewährleisteten politischen Rechte."

[27]) Jellinek, Verw. R. S. 80.

[28]) Anschütz, Hdb. f. Politik Bd. 1, S. 310.

[29]) S. 45—73.

sphäre des Einzelnen besondere Gerichte zu schaffen, und zwar eine Verfassungsgerichtsbarkeit.

Die Frankfurter Nationalversammlung schuf daher als notwendige Ergänzung der bereits durch Gesetz vom 27. XII. 1848 verkündeten „Grundrechte des deutschen Volkes" die Zuständigkeit des Reichsgerichts als Verfassungsgerichtshof gem. § 126 Zff. g.[30]):

> „Zur Zuständigkeit des Reichsgerichts gehören: Klagen deutscher Staatsbürger wegen Verletzung der durch die Reichsverfassung gewährten Rechte."

Dem gleichen Zwecke diente das Reichsgericht des alten Oest. Verfassungsrechtes[31]), das ebenfalls dem Einzelnen Schutz für seine verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte bot und einen Nachfolger in dem Oesterr. Verfassungsgerichtshofe in seiner Zuständigkeit gem. § 144 der Oesterr. Bundesverfassung vom 1. X. 1920 gefunden hat:

> „Der Verfassungsgerichtshof erkennt über Beschwerden wegen Verletzung der verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte durch die Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde nach Erschöpfung des administrativen Instanzenzuges."

Die Frkft. RV. trat jedoch nicht ins Leben, und zugleich mit ihr wurde auch der Gedanke einer Verfassungsgerichtsbarkeit zum Schutze des Individuums im Deutschen Staatsrechte fallen gelassen. Als einziges Institut dieser Art finden wir im heutigen deutschen Staatsrecht nur in Bayern die Verfassungsbeschwerde vor dem bayerischen Staatsgerichtshofe nach § 93 der bayer. Verf.-Urk. v. 19. VIII. 1919[32]):

> „Jeder Staatsangehörige und jede juristische Person, die in Bayern ihren Sitz hat, haben das Recht der Beschwerde an den Staatsgerichtshof, wenn sie glauben, durch die Tätigkeit einer Behörde in ihren Rechten durch Verletzung dieser Verfassung geschädigt zu sein."

Blieb diese Bestimmung allein übrig von der verfassungsgerichtlichen Entwicklung, die in der Frkft. RV. eingesetzt hatte, so war es in Deutschland vornehmlich die von Gneist[33]) geforderte Verwaltungsgerichtsbarkeit, welcher der gerichtliche Schutz des Individuums gegenüber staatlichen Eingriffen anvertraut war[34]). Baden hatte mit

---

[30]) Vgl. auch den entsprechenden § 124 der Erfurter Unionsverfassung.

[31]) Vgl. Kremsierer Entwurf v. 1849 § 140 RV. v. 4. III. 1849 § 106, Abs. 2, Staatsgrundgesetz v. 21. XII. 1867 über die Einsetzung eines Reichsgerichts Art. 3 (Bernatzik, Die österr. Verfassungsgesetze 1906).

[32]) Diese Bestimmung erklärt sich daraus, daß schon die bayer. Verf. v. 1818 in § 21 Ttl. VII ein wenn auch nur ähnliches Institut in einer über die bloße Petition hinausgehenden Beschwerde an den Landtag kannte: Jeder einzelne Staatsbürger sowie jede Gemeinde konnte Beschwerde über Verletzung der konstitutionellen Rechte an den Landtag bringen, welcher über sie durch förmlichen Beschluß entschied.

[33]) Vgl. Anschütz, Hdb. f. Politik S. 310.

[34]) Triepel, St. L. T. S. 22, führt aus, daß die liberal-rechtstaatliche Auffassung des XIX. Jahrhunderts in den Grundrechten viel mehr eine Beschränkung des Staatlichen als einen Teil des Staatlichen gesehen habe,

der Schaffung von Verwaltungsgerichten 1863 den Anfang gemacht und Preußen 1875 sein Oberverwaltungsgericht errichtet. Von den deutschen Ländern hat nur Schaumburg-Lippe bis heute noch keine Verwaltungsgerichte geschaffen.

Obwohl diese Verwaltungsgerichtsbarkeit weit davon entfernt ist, dem Einzelnen einen umfassenden gerichtlichen Schutz seiner öffentlich-rechtlichen Interessen zu gewähren, denn sie schützt gegen Eingriffe der Regierung und besonders des Gesetzgebers überhaupt nicht und tritt im übrigen grundsätzlich nur im Rahmen der Enumerationsmethode, d. h. nur in ausdrücklich im Gesetze aufgezählten Fällen, in Funktion, hat die Weimarer RV. doch den in der Frkft. RV. angeregten Gedanken eines verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes des Einzelnen nicht wieder aufgenommen. Sie hat zwar die „Grundrechte der Deutschen" verfassungsmäßig gewährleistet und auch den lang geforderten Staatsgerichtshof geschaffen, sie hat diesem Verfassungsgericht aber den Schutz der verfassungsmäßigen Rechte der Staatsbürger nicht anvertraut und damit die dem deutschen Staatsrechte fremde Verfassungsbeschwerde abgelehnt.

Trotzdem hat sich ergeben, daß der Gedanke eines verfassungsgerichtlichen Schutzes des Individuums auch im modernen Staatsrechte Eingang gefunden hat, und es kann deshalb als zweite Hauptfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit der Schutz der verfassungsmäßigen Rechte der einzelnen Staatsbürger, die Schutzfunktion, bezeichnet werden.

Durch die Schutzfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit wurde zwar auch der Verfassung selbst Schutz gewährt, dies geschah jedoch nur mittelbar durch den Schutz, den der Einzelne genoß. Die Rechtsstaatsidee verlangt aber Wahrung und Schutz der Verfassung um ihrer selbst willen, und so ergab sich die Notwendigkeit, eine Verfassungsgerichtsbarkeit unter dem höheren Gesichtspunkte einer allgemeinen Verfassungsgarantie zu schaffen. „Staatsgerichtsbarkeit ist Verfassungsgerichtsbarkeit und als solche eine gerichtliche Garantie der Verfassung", sagt Kelsen[35]), und er kann dies mit einem gewissen Stolz aussprechen, denn die Verfassungsgerichtsbarkeit der Republik Deutsch-Oesterreich, deren Verfassung er mitgeschaffen hat, kommt diesem Ideal sehr nahe[36]).

Es handelt sich bei dieser Funktion der Verfassungsgerichtsbar-

---

und es erkläre sich daraus, daß die meisten Staaten die Streitigkeiten über Grundrechtsverletzungen nicht als Verfassungs- sondern höchstens als Verwaltungsstreitigkeiten behandelt hätten.

[35]) St. L. T. S. 30.

[36]) Vgl. auch Merkel, St. L. T. S. 101 „Verfassungsgerichtsbarkeit als Garantie der Verfassung" und Triepel a. a. O. S. 5 „Verfassungsgerichtsbarkeit ist Gerichtsbarkeit in Fragen der Verfassung und zum Schutze der Verfassung".

keit weniger um den Schutz der Verfassung gegen Verletzung durch die Regierung. Für diese Fälle hatten bereits die konstitutionellen Verfassungen des XIX. Jahrhunderts die Ministeranklage geschaffen, damals die einzige Möglichkeit für die Volksvertretung, die Regierung zur Verantwortung zu ziehen. Die Ministeranklage, die auch in die heutigen republikanischen Verfassungen Aufnahme gefunden hat, ist aber durch die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems vollkommen in den Hintergrund getreten. Ein glatter Verfassungsbruch wird nur zu den Seltenheiten gehören, und für ein Parlament ist es wichtiger, einen widerspenstigen Minister zu beseitigen, als ihn der Bestrafung zuzuführen. Die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit im staatsrechtlichen Anklageverfahren hat deshalb unter den gegenwärtigen staatsrechtlichen Verhältnissen fast gar keine Bedeutung mehr.

Die Gefahr wird der Verfassung im parlamentarisch regierten Staate vielmehr vom Parlament her drohen, denn dieses hat durch seine überragende Stellung als Gesetzgeber stets die Möglichkeit, durch verfassungswidrige Gesetze die Verfassung zu verletzen. Ein hinreichender Verfassungsschutz wird deshalb nur dann garantiert sein, wenn die Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung gewährleistet ist. Zu diesem Zwecke ist eine Kontrolle des Gesetzgebers notwendig, und diese kann auf die verschiedenste Art durchgeführt werden.

Einmal dadurch, daß ein politisches Organ mit dieser Aufgabe betraut wird, und zwar dasjenige, welches das Gesetz vom Gesetzgeber in Empfang zu nehmen und auszufertigen hat[37]). Ein Gesetz ausfertigen heißt, mit öffentlich-rechtlicher Wirksamkeit beurkunden, daß ein Gesetzesbeschluß ein Gesetz im Rechtssinne sei. Das ausfertigende Organ muß also, soll die Ausfertigung nicht zu einer leeren Form herabgewürdigt werden, das Recht, ja sogar die Pflicht haben, das auszufertigende Gesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen. Denn ohne eine solche Prüfung kann es seine Gültigkeit nicht feststellen und verantwortungsvoll beglaubigen.

Ein Beispiel für diese Art von Kontrolle bietet uns die Weimarer RV. in Art. 70. Der Reichspräsident hat die verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetze auszufertigen. Er kann aber stets von seinem Rechte, die Ausfertigung zu verweigern, evtl. einen Volksentscheid herbeizuführen, Gebrauch machen, wenn er nach pflichtgemäßer Nachprüfung glaubt, daß ein Gesetz, weil inhaltlich der Verfassung widersprechend, nicht mit der notwendigen Mehrheit des Art. 76 RV. zustandegekommen oder aus einem anderen Grunde verfassungswidrig sei.

Andererseits glaubte man aber auch denjenigen Staatsorganen, die vornehmlich zur Anwendung der Gesetze berufen sind, ein Kon-

[37]) Diese meist dem Staatsoberhaupte zustehende Befugnis geht auf die Theorie der konstitutionellen Monarchie zurück, nach der die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes durch die Promulgationsbefugnis des Staatsoberhauptes hinreichend gesichert erschien. Vgl. Kelsen, St. L. T. S. 30.

trollrecht über den Gesetzgeber einräumen zu müssen. Man befugte die Gerichte, einem Gesetze nicht nur die Anwendung zu versagen, wenn es nicht ordnungsmäßig verkündet oder ausgefertigt war (formelles richterliches Prüfungsrecht), sondern auch dann, wenn es nach ihrer Ansicht inhaltlich der Verfassung widersprach und nicht mit der erforderlichen Mehrheit zustandegekommen war (materielles richterliches Prüfungsrecht). Auf den wissenschaftlichen Streit über die Frage des materiellen richterlichen Prüfungsrechtes im deutschen Staatsrecht einzugehen, ist hier nicht der Platz. Es sei nur erwähnt, daß dieser Streit für die Praxis dadurch entschieden sein dürfte, daß das Reichsgericht in seinem Urteil vom 4. November 1925[38]) das materielle richterliche Prüfungsrecht bejaht hat, sodaß die deutschen Gerichte stets die Möglichkeit haben, über die materielle Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen wenigstens incidenter zu entscheiden

Neben den beiden erwähnten Arten, den Gesetzgeber zu kontrollieren, besteht die Möglichkeit, die Gesetze durch ein Verfassungsgericht einer Prüfung zu unterziehen. Indem man von der Erwägung ausging, daß die Ausübung des richterlichen Prüfungsrechtes eine Rechtsunsicherheit zur Folge haben könnte, wenn das eine Gericht sich für, das andere sich gegen die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes aussprechen würde[39]), ergab sich die Notwendigkeit, zur Wahrung der Rechtseinheit die Prüfung der Gesetze einer zentralen Instanz zu übertragen. Diese Aufgabe übernahm die Verfassungsgerichtsbarkeit.

In diesem Sinne ist die Regelung des österr. Verfassungsrechts zu verstehen. Nach Art. 89 der österr. Bundesverfassung ist den Gerichten das materielle richterliche Prüfungsrecht entzogen[40]), dafür aber der österr. Verfassungsgerichtshof gem. Art. 140 befugt, die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze ex professo nachzuprüfen.

In diesen Zusammenhang gehört ferner das durch tschechoslowakisches Gesetz vom 9. März 1921 eingesetzte Verfassungsgericht, unter dessen Zuständigkeit gleichfalls die Nachprüfung der Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit fällt[41]).

Dem deutschen Reichsstaatsrechte ist eine Kontrolle des Gesetzgebers durch Verfassungsgerichtsbarkeit nicht bekannt (Art. 13 RV gehört nicht in diesen Zusammenhang), und auch das Verfassungsrecht der Länder kennt keine Verfassungsgerichte, denen die Ueberprüfung der Landesgesetze auf ihre Landesverfassungsmäßigkeit a u s d r ü c k l i c h zugewiesen ist. Ob eine solche Nachprüfung auf dem Umwege einer Verfassungsstreitigkeit nach Art. 19 RV. herbeigeführt werden kann, sei einer späteren Behandlung vorbehalten. Daß aber auch im deutschen Verfassungsleben sich das Bedürfnis nach einer

[38]) RGZ. 111, S. 322.
[39]) Vgl. Kelsen, St. L. T. S. 48, Mende, Bericht S. 216.
[40]) „Die Prüfung der Gültigkeit gehörig kundgemachter Gesetze steht den Gerichten nicht zu".
[41]) Schmitt, V. L. S. 117.

Kontrolle des Gesetzgebers durch ein Verfassungsgericht bemerkbar macht, geht daraus hervor, daß der 34. Dt. Juristentag auf Anregung von Anschütz und Mende beschlossen hat: „Die Nachprüfung der Gültigkeit von gehörig verkündeten Reichsgesetzen steht ausschließlich dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich zu", und die Reichsregierung bereits einen Gesetzentwurf ausgearbeitet hat, der dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Reichsgesetzen zuweist[42]). Auch in der staatsrechtlichen Literatur finden diese Fragen lebhafte Behandlung[43]).

Wir können daher als dritte Hauptfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit die Garantie der Verfassung durch Kontrolle des Gesetzgebers, die Verfassungsgarantiefunktion, bezeichnen.

Die drei Hauptfunktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit, die wir bisher festgestellt haben, sind demnach die Schlichtungsfunktion, die Schutzfunktion und die Verfassungsgarantiefunktion. Wir haben unseren bisherigen Untersuchungen über die Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit aber nur den Normalstaatstypus, den Einheitsstaat, zugrundegelegt. Eine bedeutende Rolle fällt der Verfassungsgerichtsbarkeit aber auch im Verfassungsleben einer staatsrechtlichen Staatenverbindung zu. In diesem Zusammenhange einen grundlegenden Unterschied zwischen dem loseren Zusammenschluß des Staatenbundes und dem festeren des Bundesstaates zu machen, ist nicht notwendig, da in beiden für die Stellung der Verfassungsgerichtsbarkeit der gleiche Gesichtspunkt obwaltet.

Soweit die Verfassung einer Staatenverbindung unitarische Züge aufweist, finden wir auch die einheitsstaatlichen Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit vertreten. So im Deutschen Reich der Frkft. RV. das Reichsgericht als Schutzinstanz für die verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte aller Deutschen, ebenso den Verfassungsgerichtshof gemäß § 144 der oesterr. Bundesverfassung.

Daneben fällt der Verfassungsgerichtsbarkeit in einer staatsrechtlichen Staatenverbindung aber ein besonderer Wirkungskreis durch deren eigentümliche Struktur, insbesondere durch das Verhältnis von Bundesstaat und Gliedstaaten zu. Im Bunde waltet nicht nur ein einziger zentraler Staatswille sondern mehrere. Das Vorhandensein mehrerer Staatswillen gibt aber auch die Möglichkeit ihrer Kreuzung, und hierin ist ein Konfliktstoff gegeben, der leicht dem Bestande des Bundes gefährlich werden könnte. Denn ein Streit zwischen einem Bunde und seinen Mitgliedern oder ein ungelöster Konflikt zwischen den Mitgliedern untereinander muß schließlich zur Auflösung des Bundes führen, da ein Bund nach innen notwendigerweise eine dauernde Befriedung bedeutet[44]). Handelt es sich

[42]) Külz, DJZ. 1926 S. 837.
[43]) Vgl. insbesondere Grau, Arch. f. öfftl. R. NF. 11, S. 287 ff.
[44]) Schmitt, VL., S. 368

in solchen Fällen um offenen Widerstand gegen die Bundesgewalt, dann wird ein solcher auch durch offene Gewalt, und zwar mit Hilfe der Bundesexekution, beseitigt. Es können aber sehr wohl Streitigkeiten innerhalb des Bundes entstehen, die ihrer Natur nach einer gütlichen Entscheidung fähig sind, „zumal es unbedingte Pflicht der Einzelstaaten ist, alle und jede Staatenstreitigkeit nur in den Wegen Rechtens auszutragen[45])." Dabei ist besonders an Kompetenzstreitigkeiten zu denken, d. h. Streitigkeiten über die Abgrenzung des Wirkungskreises der Bundes- gegenüber der Einzelstaatsgewalt, ganz allgemein aber an Streitigkeiten, deren unparteiische Entscheidung im Interesse beider Teile liegt und deshalb auch von den Parteien als geeignete Lösung des Konfliktes gewünscht wird.

Für solche Fälle ist ein Gericht oder mindestens eine Schiedsstelle notwendig, und hier setzt die Tätigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit ein. Von diesem Gesichtspunkte aus ist ihre Funktion zu verstehen, die ihr von den verschiedensten Bundesverfassungen als Entscheidungsinstanz für Konflikte zwischen Bund und Gliedstaaten und zwischen Gliedstaaten untereinander zugewiesen ist[46]). Von den Hauptfunktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit tritt uns hier wieder die Schlichtungsfunktion, allerdings vom bundesstaatlichen Standpunkte aus gesehen, entgegen.

Der Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes fallen aber weitere Aufgaben zu. In Ausübung des jedem Bunde zustehenden Interventionsrechtes in die innerstaatlichen Verhältnisse seiner Gliedstaaten[47]) unterwirft der Bund seiner verfassungsgerichtlichen Kontrolle nicht nur das Verhalten der Gliedstaaten nach außen hin, im Konflikte mit dem Bunde oder dessen Mitgliedern, sondern auch ihr innerstaatliches Verfassungsleben. Die Bundesverfassungen gehen dabei von den verschiedensten Gesichtspunkten aus, und wir können auch bei der Verfassungsgerichtsbarkeit in dieser bundesstaatlichen Kontrolltätigkeit wieder die drei Hauptfunktionen vorfinden, die ihr im einheitsstaatlichen Verfassungsleben zustanden.

So kontrolliert die Frankft. Reichsverfassung das Verfassungsleben der Länder dadurch, daß sie den Einzelnen nicht nur gegen Verletzung der Reichsverfasssung schützt, sondern auch gegen Verletzung der Landesverfassung durch die Landesregierung und ihm für diesen Fall eine Klage beim Reichsgericht gem. § 126 Zff. f gibt[48]) (Schutzfunktion der bundesstaatlichen Verfassungsgerichtsbarkeit).

---

[45]) Haenel S. 577.

[46]) Vgl. u. a. Frkft. RV. v. 1849 § 126 Zff. a, c, Erfurter Unionsverfassung, § 124 Zff. a, c, RV. v. 1871, Art. 76, Abs. 1, RV. v. 1919 Art. 19, Oesterr. Kremsierer Verf. Entw. v. 1849 § 140 Zff. 2, Oesterr. RV. v. 4. III. 1849 § 106, Abs 1, Oesterr. Bundesverf. v. 1920 Art. 138 Zff. c, Schweizer Bundesverf. Art. 113 Zff. 1, 2.

[47]) Schmitt, VL. S. 370.

[48]) Vgl. auch die Schweizer Bundesverfassung. Nach Art. 113 urteilt das Bundesgericht „Über Beschwerden betr. Verletzung verfassungsmäßiger Rechte der Bürger" Diese Bestimmung wird jedoch (nach Fleiner S. 443

Einer besonderen Kontrolle der bundesstaatlichen Verfassungsgerichtsbarkeit untersteht der Landesgesetzgeber. Einmal von dem Gesichtspunkte aus, daß die Kompetenzsphäre des Bundes gegen Einbrüche des Landesgesetzgebers geschützt werden müsse. Die Landesgesetze werden auf ihre Übereinstimmung mit der Bundesgesetzgebung geprüft. So entscheidet nach Art. 13 RV. bei Zweifeln oder Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist, ein oberstes Gericht des Reiches, nach dem Gesetze vom 8. April 1920 grundsätzlich das Reichsgericht.

Andererseits wollte man aber auch um des Rechtsstaatsgedankens willen die Landesverfassungsmäßigkeit der Landesgesetze garantieren und damit die Landesverfassung in ihrem Bestande schützen. Der Oesterr. Verfassungsgerichtshof entscheidet deshalb nicht nur über die Bundesverfassungsmäßigkeit der Bundesgesetze sondern auch über die Landesverfassungsmäßigkeit der Landesgesetze. Art 139 Oesterr. Bundesverf.[49]) (Verfassungsgarantiefunktion der bundesstaatlichen Verfassungsgerichtsbarkeit).

Von der größten Bedeutung für einen Bund ist aber diejenige verfassungsgerichtliche Kontrolle über das Verfassungsleben seiner Gliedstaaten, die den inneren Frieden des Bundes zu erhalten sucht[50]). Dieser Frieden ist dadurch gefährdet, daß innerhalb eines Einzelstaates ein Konflikt entsteht, der dessen Grundlagen, nämlich sein Verfassungsleben, anzugreifen droht. Denn da jeder Einzelstaat nur ein Glied im Organismus des Bundes ist, muß sich eine Erschütterung seiner Grundlagen auch auf den Bund auswirken.

Im konstitutionellen Staatsleben war das gefährlichste Friedensstörungselement der Dualismus zwischen Regierung und Volksvertretung. Es war deshalb für die Verfassung eines Bundes konstitutioneller Einzelstaaten unerläßlich, eine Verfassungsgerichtsbarkeit zu schaffen, die einen Konflikt zwischen Regierung und Volksvertretung der Einzelstaaten zur Entscheidung brachte. So finden wir auch im deutschen Bunde den Bundesbeschluß vom 30. Oktober 1834[51]), nach dem bei einem Streit zwischen Regent und Ständen eines Gliedstaates dieser verpflichtet war, bei erfolgloser Schlichtung dieser Streitigkeiten die Entscheidung durch den Schiedsrichter zu veranlassen.

---

verfassungswidrig) eingeschränkt durch das Organisationsgesetz von 1893, Art. 178, Zff. 1: „Die Beschwerde kann nur gegen kantonale (Gegensatz zu eidgenössische) Verfügungen und Erlasse gerichtet werden." Es liegt also die Schutzfunktion der Verfassungsgeichtsbarkeit in ihrer bundesstaatlichen Kontrolltätigkeit gegenüber den Gliedstaaten vor. Vgl. auch Schmitt, VL. S. 113.

[49]) Der Prüfung des Verfassungsgerichtshofs unterliegt die Einhaltung der formellen Bestimmungen des Gesetzgebungsverfahrens, die z. T. in den Landesverfassungen enthalten sind. (Weg der Gesetzgebung, Verfahren innerhalb der einzelnen Körperschaften, Legislaturperiode, u. a.), Zahn S. 117 f.

[50]) Greiner S. 13, Perels S. 14, Cybichowski S. 11.

[51]) Protokolle der Dt. Bundesversammlung 1834, S. 927 ff.

So sucht die Frankfurter Reichsverfassung den inneren Frieden des Bundes zu sichern durch die Zuständigkeit des Reichsgerichts zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Regierung eines Einzelstaates und dessen Volksvertretung über die Gültigkeit und Auslegung der Landesverfassung § 126 Zff. e. Von gleichem Gesichtspunkte gehen ferner auch die Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 und die Reichsverfassung von 1871 aus, wenn sie in Art. 76 Verfassungsstreitigkeiten in Bundesstaaten, worunter nach der absolut herrschenden Lehre ein Streit zwischen Parlament und Regierung zu verstehen war[52]), der Entscheidung des Bundesrates unterstellen[53]).

Die Verfassungsgerichtsbarkeit tritt uns damit bei ihrer bundesstaatlichen Kontrolltätigkeit auch in ihrer dritten Hauptfunktion, der Schlichtungsfunktion, entgegen.

Wir konnten also bei der Betrachtung der bundesstaatlichen Verfassungsgerichtsbarkeit, insbesondere derjenigen Form, die das Verfassungsleben der Gliedstaaten kontrolliert, die gleichen Hauptfunktionen feststellen, die wir im Aufgabenkreise der einheitsstaatlichen Verfassungsgerichtsbarkeit vorgefunden haben: Die Schutzfunktion, die Verfassungsgarantiefunktion, die Schlichtungsfunktion[54]).

Nach dieser Untersuchung über die Aufgaben und Funktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit wollen wir uns nun Art. 19 der Reichsverfassung und dem Begriffe der Verfassungsstreitigkeit zuwenden.

Aus der Bezeichnung „Verfassungsstreitigkeit" in ihrer historischen oder sprachlichen Bedeutung, etwa im Gegensatz zur „Verfassungsbeschwerde[55])", können sichere Schlüsse für die Auslegung

---

[52]) u. a. Laband S. 271. Seydel S. 407, mit Einschränkung Haenel S. 568.

[53]) Daß in diesem Falle kein unabhängiges richterliches Organ, sondern eine politische, am Streitgegenstand sogar interessierte Körperschaft als Schiedsstelle gewählt wurde, ist im alten Staatsrecht als grober Mangel empfunden worden. Die Forderung einer richterlichen Instanz hat jedoch erst in dem durch die RV. v. 1919 geschaffenen Staatsgerichtshof ihre Erfüllung gefunden.

[54]) Kühn S. 6, teilt die Verfassungsgerichtsbarkeit des deutschen Staatsrechts in fünf Gruppen ein:

a. Verfassungsstreitverfahren,
b. Wahlprüfungsverfahren,
c. Verfassungsbeschwerdeverfahren,
d. Staatsrechtliches Anklageverfahren,
e. Rechtsverfahren zwischen Reich und Ländern.

lit. b und d haben im Rahmen des hier zu behandelnden Themas keine Bedeutung.

[55]) Nach Roedel S. 57, ist Beschwerde immer ein Verhalten eines Untergeordneten gegenüber dem Verhalten eines Übergeordneten, die Auseinandersetzung zwischen Gleichgeordneten dagegen Streit.

des Begriffes Verfassungsstreitigkeit nicht gezogen werden. Sie hat ja die Wissenschaft auch nicht daran gehindert, den Staatsgerichtshof in dieser Beziehung in den Dienst aller drei Hauptfunktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit zu stellen. Wortauslegung ist daher nicht am Platze. „Die Männer, die die Verfassung gemacht haben, haben nicht lange nach Ausdrücken gesucht, die philologisch einwandfrei sind, sondern sie haben das Wort genommen, das im Zusammenhang mit der betreffenden Verfassungsbestimmung das zum Ausdruck brachte, was der Gesetzgeber sagen wollte[56])."

Der Zusammenhang des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit mit Art. 19 und dem übrigen Wortlaute und Geiste der Reichsverfassung soll daher aufgedeckt werden, um zu einem Resultate zu gelangen. Auszugehen ist davon, daß Art. 19 eine Bestimmung einer Bundesverfassung ist, — ein Gesichtspunkt, der oft vernachläßigt wurde[57]), — daß der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich ein bundesstaatliches Verfassungsgericht ist und die Entscheidung von „Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes" eine Kontrolle des einzelstaatlichen Verfassungslebens darstellt.

Wir haben feststellen können, daß die Verfassungsgerichtsbarkeit auf diesem Wirkungsgebiete in ihren drei Hauptfunktionen in die Erscheinung tritt. Welche dieser Funktionen eine Bundesstaatsverfassung ihrem Verfassungsgerichte zuweist, hängt ganz von dem Interesse ab, aus dem heraus der Bund eine gerichtliche Kontrolle des einzelstaatlichen Verfassungslebens für notwendig hält, und das, den Hauptfunktionen der Verfassungsgerichtsbarkeit entsprechend, ein Interesse an der Gewährleistung der verfassungsmäßigen Rechte der Staatsbürger oder an der Garantie der Einzelstaatsverfassung oder an der Vermeidung eines für das einzelstaatliche Verfassungsleben gefährlichen Konfliktes zwischen staatlichen Organen sein kann.

Unter Zugrundelegung dieser Erwägung ergibt sich die Frage, deren Beantwortung zu dem Begriffe der Verfassungsstreitigkeit gemäß Art. 19 führen muß:

Welches Interesse hat das Deutsche Reich an einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle des einzelstaatlichen Verfassungslebens?

Wenn man davon ausgeht, daß der Schutz des Individuums als liberales Prinzip auch in der Reichsverfassung zum Ausdruck gekommen sein muß, so wäre die Frage berechtigt, ob die Reichsverfassung dem Staatsgerichtshof deshalb die Entscheidung von Landesverfassungsstreitigkeiten zugewiesen hat, um auf diesem Wege sub-

[56]) Philipp S. 44.

[57]) So versuchen Meyhak S. 38, Kronheim S. 37/39, Dose S. 73, den Begriff der Verfassungsstreitigkeit mit Hilfe der Landesverfassungen auszulegen. Hubrich S. 47 macht die Parteifähigkeit im Verfassungsstreite zunächst von den Bestimmungen des Landesrechts abhängig.

jektiv-öffentlichen Rechten, die in der Landesverfassung verankert sind, Schutz zu gewähren und das Verfassungsleben der Länder somit zu Gunsten des einzelnen Individuums zu kontrollieren. Verfassungsstreitigkeit wäre dann ein Streit wegen Verletzung von verfassungsmäßigen subjektiv-öffentlichen Rechten zwischen Verletzendem und Verletztem[58]).

Daß die Reichsverfassung dieser Rechte gedacht hat, geht aus deren Aufnahme in den zweiten Hauptteil, „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen", hervor. Sie hat aber auch erkennen lassen, inwieweit sie diese Rechte gerichtlich geschützt wissen wollte. Die Reichsverfassung hat als großen Fortschritt gegenüber der RV. von 1871 ein Verfassungsgericht, den Reichsstaatsgerichtshof, geschaffen. Mit Hilfe dieses Gerichtes hätte sie die Möglichkeit gehabt, die Grundrechte, die durch ihre Bestimmungen gewährleistet sind, verfassungsgerichtlich zu schützen und dem Einzelnen, wie in Bayern, eine Verfassungsbeschwerde zu geben. Das hat die Reichsverfassung jedoch abgelehnt. Soweit nicht bei den einzelnen Grundrechtsbestimmungen eine besondere gerichtliche Garantie zugesagt ist (Art. 129, 131, 153), hat sie es bei den für den Einzelnen bereits vorhandenen Rechtsschutzmitteln belassen, also vor allem bei derVormachtstellung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Nicht Schutz des Individuums durch Verfassungsgerichtsbarkeit, sondern Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist daher die Forderung der Reichsverfassung. So bestimmt Art. 107 RV:

> „Im Reiche und in den Ländern müssen nach Maßgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutze des Einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen."

In Art 31 und 66 RV. wird dann auf das zu schaffende Reichsverwaltungsgericht hingewiesen.

Dieses Reichsverwaltungsgericht wird in seinen Funktionen nicht dem oester. Verwaltungsgerichtshofe entsprechen, welcher als einziges, zentrales Verwaltungsgericht generell zum Schutze der Rechte des Einzelnen zuständig ist. Das Reichsverwaltungsgericht soll vielmehr als letzte Instanz den Oberbau zur Landesverwaltungsgerichtsbarkeit bilden, und, wie auf dem Gebiete der ordentlichen Gerichtsbarkeit das Reichsgericht, die Einheitlichkeit der Rechtsprechung wahren[59]).

Das Interesse der Reichsverfassung an der Interessenphäre des Einzelnen ging also nicht einmal so weit, die oft stark einengende, im deutschen Verwaltungsrecht vorherrschende Enumerationsme-

---

[58]) Vgl. Arndt zu Art. 19, Anm. 3. „Die Partei muß Verletzung eines ihr zustehenden subjektiven öffentlichen Rechts behaupten."

[59]) § 26 des Vorentwurfes eines Gesetzes über das Reichsverw. G. Löwenthal R. V. Bl. 1928, S. 226, Jesse DJZ 1926, S. 8. (Drews-) Dultzig Prss. Verw. Bl. 41, S. 253 ff., Scholz ebenda S. 285 ff., Külz DJZ. 1927 S. 15 u. a.

thode[60]) zugunsten der Generalklausel zu beseitigen. Sie hat sich vielmehr damit begnügt, die Verwaltungsgerichtsbarkeit, deren Einrichtung vorher in das freie Ermessen der Länder gestellt war, diesen obligatorisch zu machen und ihre Rechtsprechung durch ein höchstes Gericht des Reiches zu beaufsichtigen[61]).

Diese ablehnende Haltung der Reichsverfassung gegenüber einem verfassungsgerichtlichen Schutze des Einzelnen ist daraus zu erklären, daß es schon von jeher die Verwaltungsgerichtsbarkeit war, welcher der Schutz des Einzelnen oblag, während ein verfassungsgerichtlicher Schutz dem deutschen Staatsrecht seit der Frankfurter Reichsverfassung (außer Bayern) grundsätzlich fremd ist. Über den verwaltungsgerichtlichen Schutz hinaus hält die Reichsverfassung das Individuum durch das ihm zustehende Petitionsrecht und das parlamentarische Regierungssystem für hinreichend geschützt, zugleich widerstrebt es ihr, dem Einzelnen gegenüber dem Gesetzgeber Rechte einzuräumen und ihm die Möglichkeit zu geben, das höchste Staatsorgan zur Verantwortung zu ziehen[62]). Der größte Teil der Grundrechte enthält daher auch keine subjektiv-öffentlichen Rechte gegenüber dem Gesetzgeber, sondern bildet lediglich eine objektive Schranke für die Gesetzgebungstätigkeit des Parlaments[63]).

Zusammenfassend ist somit die Stellung der Reichsverfassung zum Schutze der Individualsphäre des Einzelnen dahin zu charakterisieren: Die Reichsverfassung gibt dem Einzelnen zu seinem Schutze vor allem die Verwaltungsgerichtsbarkeit, daneben die Rechte, die sich aus der allgemeinen Struktur eines demokratisch-parlamentarischen Staates ergeben, versagt ihm jedoch eine besondere Verfassungsbeschwerde bei einem Verfassungsgericht.

Fragen wir uns nach diesen Betrachtungen, ob das Reich ein Interesse daran haben könnte, seinem Staatsgerichtshofe die Entscheidung von Streitigkeiten zuzuweisen, die innerhalb eines Landes aus der Verletzung landesverfassungsmäßig gewährleisteter Rechte des Einzelnen zwischen diesem und dem Verletzer entstehen.

Bei Beantwortung dieser Frage muß zunächst berücksichtigt werden, daß gerade die Rechte, deren Schutz für den Einzelnen von so großer Bedeutung ist, in der Reichsverfassung verankert sind. Zwar hat auch ein Teil der Landesverfassungen Grundrechte seiner Staatsangehörigen aufgenommen, damit aber im wesentlichen nur die Bestimmungen der Reichsverfassung wiederholt[64]). Diese mit der Reichs-

[60]) Generalklauseln für das Tätigwerden der Verwaltungsgerichte kennen nur Württemberg, Thüringen, Lübeck, Hamburg und Bremen. Vgl. auch Art. 129 der Oesterr. Bundesverfssg. Jellinek, Verw. R. S. 303.

[61]) Ein dt.-völkischer Antrag v. 19. 11. 25 (Rt. Drucks. 1924/25 III. Nr. 1489), der die Zuständigkeit des St. G. H. für Verfassungsbeschwerden verlangte, wurde abgelehnt. Vgl. dazu Poetsch, DJZ. 1926 S. 1265.

[62]) Rathgen S. 24.

[63]) Kelsen, St. L. T. S. 37.

[64]) Baden, VU. § 9—20; Bayern, § 13—16; Braunschweig, Art. 2—6; Mecklenburg-Schwerin, § 4—23; Oldenburg, § 4—33.

verfassung gleichlautenden Vorschriften sind überdies nach Art. 13 RV. nichtig[65]). Die Mehrzahl der deutschen Länder, darunter Preußen, hat daher auch von einer Gewährleistung von Grundrechten im Hinblick auf die Regelung der Reichsverfassung Abstand genommen. Quelle der Grundrechte bleibt somit allein die Reichsverfassung.

Es ergibt sich also, daß die Reichsverfassung Grundrechte gewährleistet, die nicht nur inhaltlich, sondern auch als Schranke gegenüber der einfachen Gesetzgebung für den Einzelnen von größter Bedeutung sind, während die landesverfassungsmäßige Gewährleistung von Grundrechten für den Einzelnen sowohl inhaltlich wie auch durch ihre Wertlosigkeit gegenüber Reichsgesetzen nur ganz geringe Bedeutung besitzt. Unter diesen Umständen wäre es nun unverständlich, wenn die Reichsverfassung die landesverfassungsmäßig gewährleisteten Rechte durch Art. 19 schützen wollte, während sie auf einen verfassungsgerichtlichen Schutz der in der Reichsverfassung verankerten Grundrechte vollständig verzichtet hat. Wollte das Reich gerade zugunsten der landesverfassungsmäßig gewährleisteten Rechte von seinem Grundsatze, dem Individuum keinen verfassungsgerichtlichen Schutz zu gewähren, abgehen, so würde es damit eine Minderwertigkeit seiner Grundrechtsbestimmungen gegenüber den fast bedeutungslosen Landesverfassungsgrundrechten zum Ausdruck bringen, was sinnlos wäre und daher auch in keiner Weise beabsichtigt sein kann. Andererseits kann aber aus diesem Ergebnis auch nicht geschlossen werden, daß auch die Grundrechte der Reichsverfassung Gegenstand eines Verfassungsstreites innerhalb eines Landes sein können. Eine solche Auslegung des Art. 19 würde ebenfalls dem Sinne der Reichsverfassung widersprechen; denn es ist nicht anzunehmen, daß das Reich den Schutz der durch seine Verfassung gewährleisteten Rechte primär den Ländern und nur subsidär einem reichseigenen Gerichte anvertrauen[66]) und schließlich diesen Schutz gänzlich gegen Eingriffe von Reichsorganen versagen würde.

Es kann daher festgestellt werden, daß ein Interesse des Reiches, die verfassungsmäßigen Rechte des Einzelnen innerhalb eines Landes verfassungsgerichtlich zu schützen, nicht besteht. Will man Art. 19 deshalb logisch in das System der Reichsverfassung einfügen, so muß man davon ausgehen, daß in ihm die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit, die den Schutz des Einzelnen bezweckt, nicht zum Ausdruck gekommen ist, und daß dieser Gesichtspunkt bei der Auslegung des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit völlig auszuschalten ist[67]).

---

[65]) Vgl. Anschütz zu Art. 13, Kühn S. 26 Anm. 6.

[66]) Jellinek, Verf. und Verw. S. 397.

[67]) Ebenso Kühn S. 55; Dose S. 64; Kronheim S. 78; Jellinek, Verf. u. Verw. S. 29; Thoma S. 282; Triepel, St. L. T. S. 22; Philipp S. 59; Bühler S. 16. a. A. Arndt z. Art. 19; Stier-Somlo, Hbd. d. Rechtswiss. Bd. 6 S. 396; Poetzsch, Arch. f. öfftl. R. 42 S. 90 ff., DJZ. 1926 S. 1266; Anschütz zu Art. 19, ders., Bericht S. 199.

Aus dem gleichen Grunde, aus dem eine Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs zum Schutze des Einzelnen abzulehnen ist, ist auch seine Zuständigkeit für Klagen zu verneinen, die private und öffentlichrechtliche Verbände und Korporationen zum Schutze ihrer Interessen und Rechte erheben. Auch dies ergibt sich aus der Stellungnahme, die die Reichsverfassung grundsätzlich zu einem verfassungsgerichtlichen Schutze individualistischer Interessen einnimmt. Da sie einen verfassungsgerichtlichen Schutz der Rechte des einzelnen Staatsbürgers nicht kennt, kann es keinen Unterschied machen, ob diese von dem Einzelnen selbst oder von einer Interessenvertretung wahrgenommen werden. Interessenvertretungen (z. B .Reichslandbund, Beamtenorganisationen u. a.) mögen im Wirtschaftsleben eine berechtigte Rolle spielen und auch auf Politik und Gesetzgebung schon durch ihre Stellung innerhalb der Parteien einen unleugbaren Einfluß ausüben. Ihnen aber eine selbständige Rolle dadurch im Verfassungsleben einräumen zu wollen, daß man ihnen die Möglichkeit gibt, ihre Interessen durch Verfassungsklage wahrzunehmen, würde der Natur unserer heutigen Verfassung widersprechen. Diese ist nicht ein Vertrag von Machgruppen, die über ihre schutzbedürftigen Rechte wachen, um sie bei etwaiger Verletzung gegen den Staat einzuklagen. Das wäre allerdings „eine Vorbereitung einer pluralistischen Auflösung des Staates in einen Kompromiß heterogener Faktoren[68])." Die Verfassung eines Volksstaates ist nach dem von Schmitt aufgestellten positiven Verfassungsbegriffe eine politische Entscheidung des einheitlichen Volkes als Träger der verfassunggebenden Gewalt[69]). Ist schon im Parlament eine Überbrückung der Kontraste oft schwer, so dürfen sie im Volke nicht dadurch noch stärker hervorgerufen werden, daß man Interessengruppen die Möglichkeit gibt, gegen den Staat wegen Verletzung ihrer Rechte oder der Rechte ihrer Mitglieder zu klagen. Damit würde nicht nur die durch das Parteiwesen schon eingetretene Zersplitterung im Volke verstärkt werden, sondern auch eine Erschütterung der Staatsautorität eintreten.

Was aber von privaten Vereinigungen gilt, muß auch für öffentliche Körperschaften gelten, soweit es sich um die Wahrung ihrer verfassungsmäßigen Rechte gegenüber dem Staate handelt. Zwar sind diese Körperschaften mit gewissen öffentlichen Rechten ausgestattet und üben öffentlich-rechtliche Funktionen aus, aber auch sie sind dem Staate gegenüber eingegliederte und untergeordnete Teile des Ganzen. Sie besitzen ihre Rechte zu dem Zwecke, um dem Staate einen Teil seiner Verwaltung abzunehmen, nicht aber um Gesetzgeber und Verwaltung vor dem Staatsgerichtshofe zur Verantwortung ziehen zu können. Hat das Reich deshalb von einem verfassungsgerichtlichen Schutze der Sonderrechte dieser Körperschaften im Reichsstaats-

---

[68]) Schmitt, Arch. f. öfftl. R. 55, S. 203, 211.

[69]) Vgl. auch Schmitt a. a. O. S. 212 u. V. L. S. 20: „Die Verfassung als Gesamtentscheidung über Art und Form der politischen Einheit".

rechte Abstand genommen, so besteht auch kein Interesse des Reiches, einen solchen Schutz innerhalb eines Landes anzuerkennen.

Von den öffentlichen Korporationen sollen zwei Gruppen wegen ihrer besonderen Bedeutung und wegen der Rolle, die sie bereits in der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich gespielt haben, besondere Erwähnung finden.

Als erste Gruppe sind die Kirchen zu nennen. Die Reichsverfassung hat sich mit dem staatspolitischen Problem „Staat und Kirche" in den Art. 137 ff. auseinandergesetzt[70]). Das Prinzip „Es besteht keine Staatskirche" ist nicht als strikte Trennung zwischen dem Staate und der Kirche durchgeführt. Der Staat hat sich vielmehr ein Aufsichtsrecht über die Kirchen vorbehalten, andererseits den Religionsgesellschaften unter bestimmten Bedingungen die Rechte öffentlicher Körperschaften gewährleistet. Die Kirche ist daher kein außerhalb des Staates stehender, sondern ein dem Staate eingegliederter und untergeordneter Verband, dessen kulturelle und politische Bedeutung dadurch vom Staate anerkannt wurde, daß er sie über die Stellung eines religiösen Vereins durch Verleihung öffentlicher Korporations- und Selbstverwaltungsrechte hinaushob. Ihre Stellung innnerhalb des Staates ragt aber über die anderer öffentlicher Körperschaften nicht hinaus, auch sie ist nur eine Interessengruppe gegenüber dem Staatsganzen, wenn sie auch hohe religiöse und kulturelle Ziele verfolgt.

Will man nun die Frage beantworten, ob das Reich ein Interesse daran hat, Kirchen durch Art. 19 verfassungsgerichtlichen Schutz zu gewähren, so ist dabei in Betracht zu ziehen, daß die für die Kirchen grundlegenden Rechte in der Reichsverfassung geregelt sind, während die in den Landesverfassungen vorhandenen Bestimmungen nur von untergeordneter Bedeutung sind[71]). Es würde daher zwar einen Sinn haben, wenn das Reich, wollte es von seinem Grundsatze, Sonderrechten verfassungsgerichtlichen Schutz zu versagen, abgehen, die in seiner Verfassung gewährleisteten Rechte durch den Staatsgerichtshof schützen würde. Da es diese Rechte aber ungeschützt gelassen hat, besteht für das Reich auch kein Interesse, die auf die Kirchen bezüglichen Landesverfassungsbestimmungen unter gerichtlichen Schutz zu stellen. Wenn sich der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich sogar zur Wahrung materieller Interessen der Kirche für zuständig erklärt hat[72]), so beweist gerade diese Entscheidung, zu welchem Resultat es führen muß, wenn der Kirche die Mög-

---

[70]) Vgl. über diese Fragen Anschütz zu Art. 137 RV. und die dort angegebene Literatur.

[71]) Verschiedene Landesverfassungen (Baden, Bayern, Bremen, Mecklb.-Schwerin und -Strelitz, Oldenburg, Preußen, Württemberg) enthalten Vorschriften über die Religionsgesellschaften und Kirchen, wiederholen jedoch in den Hauptpunkten nur die Bestimmungen der RV. oder verweisen auf sie

[72]) RGZ. 118 Anhg. S. 1

lichkeit offen steht, mit Hilfe des Art. 19 ihre Rechte wahrzunehmen. Würde das Reich unzulässigerweise in das Selbstverwaltungsrecht der Religionsgesellschaften eingreifen oder ihre Korporationsrechte in anderer Weise schmälern, so ständen der Kirche, obwohl es sich in diesen Fällen um ihre staatsrechtliche Existenzfrage handelt, keine Mittel zur Verfügung, ihre in der Reichsverfassung gewährleisteten Rechte verfassungsgerichtlich geltend zu machen. Wird einer Religionsgesellschaft aber von einem Lande die Aufwertung von Dotationen verweigert, dann fungiert der Staatsgerichtshof als „Aufwertungsstelle" und versieht damit eine Tätigkeit, die doch mehr in den Aufgabenkreis der ordentlichen oder Verwaltungsgerichtsbarkeit als den der Verfassungsgerichtsbarkeit gehört[73]).

Die zweite Sondergruppe öffentlicher Korporationen bilden die Gemeinden und sonstigen Kommunalverbände. Sie nehmen unter den öffentlichen Körperschaften insofern eine besondere Stellung ein, als sie staatseigene Verwaltung ausüben und auch im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung die Staatsgewalt repräsentieren. Die Interessensphäre des Reiches wird unmittelbar aber durch die Gemeinden nicht brührt. Als kleinste Zelle des einzelstaatlichen Organismus sind ihre Rechtsverhältnisse als reichsfreie Sphäre in der Landesgesetzgebung geregelt, und die Landesverwaltungsgerichtsbarkeit entscheidet über die für das Kommunalrecht bedeutsamen Fragen (Konflikt zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung). Die Reichsverfassung hat zu den Gemeinden nur insofern Stellung genommen, als dies zur Durchführung ihrer liberalen und demokratischen Grundsätze nötig war. Sie hat in Art. 127 das Prinzip der Selbstverwaltung der Gemeinden verfassungsmäßig verankert, ohne diesen jedoch damit soweit Interesse entgegenzubringen, daß sie ihnen ein subjektiv-öffentliches Recht auf Selbstverwaltung oder gar eine Garantie ihres derzeitigen Bestandes gewährleistet hätte[74]). Nur das Prinzip der Selbstverwaltung als solches ist unter „Institutionelle Garantie" gestellt[75]). Zieht man nun die grundsätzliche Ablehnung des Schutzgedankens durch die Reichsverfassung und ferner den Umstand in Betracht, daß die Gemeinden nur die ureigenste Interessensphäre des Einzelstaates berühren, so besteht für das Reich vom bundesstaatlichen Standpunkte aus kein Grund, den Gemeinden den verfassungsgerichtlichen Schutz zu gewähren, den es anderen Körperschaften versagt hat.

Die Schutzfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit ist daher in Art. 19 RV. weder zu Gunsten des Einzelnen noch zu Gunsten von

---

[73]) In dieser richtigen Erkenntnis bestimmt auch die Württbg. Verfssg. trotz eines eigenen Staatsgerichtshofs (§ 53) bezgl. der Vermögensansprüche der Kirchen in § 63: „Streitigkeiten über festgesetzte Renten entscheidet der Verwaltungsgerichtshof."

[74]) Vgl. dagegen § 20 der badischen Verfssg.: „Die Gemeinden werden in ihrem dermaligen Bestand gewährleistet."

[75]) Schmitt, VL. S. 171.

privaten und öffentlich-rechtlichen Verbänden einschließlich der Kirchen und Kommunen zum Ausdruck gekommen. Bei der Auslegung des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit ist sie in vollstem Umfange außer Betracht zu lassen[76]).

> Verfassungsstreitigkeit ist kein Streit zwischen dem Staate als Verletzer von Verfassungsrechten und einem dem Staate untergeordneten oder eingegliederten Verletzten.

Es bleibt weiter zu untersuchen, ob der Begriff der Verfassungsstreitigkeit „unter dem Gesichtspunkte des Schutzes des in den deutschen Ländern geltenden Verfassungsrechts zu betrachten ist[77])." Voraussetzung für einen solchen Inhalt des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit wäre zunächst, daß das Reich überhaupt ein Interesse an dem rechtlichen Bestande der Landesverfassung hat.

Die Schweizer Bundesverfassung kennt in Art. 5 eine Gewährleistung der Verfassungen der Bundesmitglieder:

„Der Bund gewährleistet den Kantonen u. a. ihre Verfassungen." Eine solche ausdrückliche Garantiebestimmung enthält die Reichsverfassung nicht. Trotzdem besteht auch ein Interesse des Reiches an dem Bestande der Länderverfassungen, denn jeder „Bund bezweckt die Erhaltung der politischen Existenz aller Mitglieder im Rahmen des Bundes. Daraus folgt, daß die Bundesverfassung auf jeden Fall, auch wenn sie nicht ausdrücklich davon spricht, eine Garantie der politischen Existenz jedes Bundesmitgliedes enthält[78])." Zur Grundlage der politischen Existenz eines Staates gehört aber der Bestand seiner Verfassung.

So finden wir denn auch in Art. 17 RV. einen Ausdruck einer Garantie der Landesverfassungen, die hier auf der Grundlage der Demokratie und der parlamentarischen Regierungsform gewährleistet werden[79]). Darüber hinaus enthält die RV. aber noch weitere Bestimmungen, die einen Schutz der Landesverfassungen ermöglichen. Das Reich hat die Möglichkeit, mit Hilfe der Reichsexekution, Art. 48 RV., einzugreifen, wenn ein Land seine Verfassung entgegen den ihm nach der Reichsverfassung obliegenden Pflichten ändert. Das Land kann andererseits bei rechtswidrigen Eingriffen des Reiches in den Bestand seiner Verfassung den Staatsgerichtshof zu seinem Schutze anrufen (Streitigkeiten zwischen Reich und einem Lande Art. 19 RV.). Gegenüber Verstößen der Landesregierung ist durch Art. 17 RV. stets die Möglichkeit des Mißtrauensvotums gewähr-

---

[76]) Ebenso Schmitt, Arch. f. öfftl. Recht 55 S. 209; Triepel, St. L. T. S. 23; Philipp S. 62.
a. A. Rathgen S. 42; Meyhak S. 46; Eiswald S. 26; Stier-Somlo, St. R. S. 400, scheinbar auch Roedel S.50.

[77]) Rathgen S. 32.

[78]) Schmitt VL. S. 368.

[79]) Vgl. Art. 6 Abs. 2, a der Schweiz. Bundesverfssg.

leistet, auch steht den Ländern für Ministeranklagen der Reichsstaatsgerichtshof zur Verfügung. (§ 15 des Ges. über St. G. H. vom 9. VII. 1921). Gegenüber dem eigenen Landesgesetzgeber endlich ist die Landesverfassung insoweit geschützt, als sie die republikanisch-demokratische Staatsform festlegt, da alle Gesetze, die dem Art. 17 RV. widersprechen, nach Art. 13 RV. nichtig sind.

Will man den Begriff der Verfassungsstreitigkeit im Sinne der Garantiefunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit auslegen, so entsteht die Frage, ob das Reich noch über die bereits genannten Bestimmungen hinaus ein Interesse am Schutze der Landesverfassungen hat. Gefahr droht der Landesverfassung noch durch den Landesgesetzgeber, soweit dieser sich im Rahmen der Reichsgesetzgebung hält. Wollte das Reich die Landesverfassung auch gegen alle landesverfassungswidrigen Landesgesetze schützen und deshalb in Art. 19 RV. eine Möglichkeit schaffen, die Landesgesetze auf ihre Landesverfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen?

Diese Frage ist wiederum nicht zu beantworten, ohne die grundsätzliche Einstellung der Reichsverfassung zur Kontrolle der Gesetzgebung in Betracht zu ziehen. Die Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen durch einen eigens dazu bestimmten Gerichtshof zu überprüfen, kennt die Reichsverfassung nur in Art. 13. Hier entscheidet ein höchstes Gericht des Reiches darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist und übt damit typisch bundesstaatliche Verfassungsgerichtsbarkeit aus, indem es die Kompetenzsphäre des Bundes gegen Einbrüche der Gliedstaaten schützt. Dagegen kennt das Reich einen verfassungsgerichtlichen Schutz seiner Verfassung gegenüber der Reichsgesetzgebung nicht. Es gibt keine Möglichkeit, vor dem Staatsgerichtshof die Verfassungsmäßigkeit eines Reichsgesetzes ex professo nachprüfen zu lassen.

Dieser Rechtszustand wird vom Standpunkt der Rechtsstaatsidee von vielen Seiten als untragbar angesehen, und, wie bereits erwähnt, hat auch die Reichsregierung einen Gesetzesentwurf zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Reichsgesetzen ausgearbeitet. Von anderer Seite jedoch wird das Fehlen einer gerichtlichen Kontrollinstanz nicht so sehr als Lücke empfunden und nach der „Lehre von der neutralen und vermittelnden Gewalt des Staatsoberhauptes" der Reichspräsident in seiner Funktion gemäß Art. 70 RV. für weit geeigneter gehalten, ein „Hüter der Verfassung" zu sein, als ein Gerichtshof[80]).

Die einzige gerichtliche Kontrolle über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen erfolgt im Deutschen Reiche durch die allgemeinen Gerichte, die kraft ihres vom Reichsgericht anerkannten materiellen Prüfungrechtes wenigstens incidenter über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze entscheiden. (Verfassungsgerichtsbarkeit als Gelegen

[80]) Schmitt, Arch. f. öfftl. Recht 55 S. 233, 235.

heitsgerichtsbarkeit, wie Triepel diesen Rechtszustand treffend bezeichnet hat)[81]).

Mit der Feststellung, daß das Reichsrecht keine verfassungsgerichtliche Kontrolle des Gesetzgebers kennt, beantwortet sich aber auch die Frage, ob das Reich ein Interesse an einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle des Landesgesetzgebers haben kann. Im Vergleich zu den Gebieten, welche dem Landesgesetzgeber zur Regelung überlassen sind, ist das Wirkungsgebiet der Reichsgesetzgebung nicht nur ungleich größer, sondern erstreckt sich auch auf bedeutend lebenswichtigere Materien. Dies ergibt sich schon, wenn man den Katalog der Rechtsmaterien überblickt, der die dem Reiche zustehende ausschließliche, konkurrierende und grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz umfaßt, Art. 6—11 RV. Da die Notwendigkeit einer Kontrolle des Gesetzgebers zunächst da besteht, wo die Wirkung seiner Übergriffe am größten sein würde, so besteht diese Notwendigkeit gegenüber dem Reichsgesetzgeber in weit höherem Maße, als gegenüber dem Landesgesetzgeber, denn dessen Gesetze sind im deutschen Rechtsleben im Vergleich zu den Reichsgesetzen von weit geringerer Bedeutung.

Muß schon aus diesem Gesichtspunkte ein Interesse des Reiches an einer Kontrolle des Landesgesetzgebers fehlen, so besteht es ebensowenig vom bundesstaatlichen Interessenstandpunkte des Reiches aus. Denn soweit der Landesgesetzgeber wichtige Interessengebiete des Reiches berührt, wird er bereits hinreichend kontrolliert. Durch Art. 13 ist der Landesgesetzgebung ein enger Rahmen gesteckt, innerhalb dessen sie einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt. Darüber hinaus findet eine Überwachung des Landesgesetzgebers auch auf den Gebieten statt, auf denen dem Reiche zwar die Gesetzgebungskompetenz zusteht, von ihm aber noch nicht ausgeübt wurde. Denn das Reich kann, falls der Landesgesetzgeber in seine Interessen eingreift, mit Hilfe der „selbständigen Reichsaufsicht[82])" nach Art. 15 RV. gegen die Länder einschreiten.

Das Reich zeigt also ein Interesse an der Tätigkeit des Landesgesetzgebers, soweit Reichsinteressen zu wahren sind, nicht aber von dem Gesichtspunkte einer grundsätzlichen Verfassungsmäßigkeit seiner Funktionen aus. Aus diesen Feststellungen ergibt sich, daß auch für die Auslegung des Art. 19 der Gesichtspunkt des Schutzes des objektiven Landesverfassungsrechtes nicht Platz greifen kann. Ein grundsätzliches Interesse des Reiches an einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung der Staatsfunktionen auf ihre Verfassungsmäßigkeit besteht nicht, und auch die Wahrung bundesstaatlicher Interessen

---

[81]) St. L. T. S. 26, im Anschluß an das amerikanische System, nach dem ebenfalls die Gerichte befugt sind, über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze incidenter zu entscheiden. Art. III, Sektion II der Nordamerik. Bundesverfssg. i. V. m. Zusatzart. 11.

[82]) Triepel, Streitigkeiten S. 58.

könnte eine solche Auslegung nicht rechtfertigen, da diese bereits gewahrt sind.

Dem Begriff der Verfassungsstreitigkeit kann daher die Verfassungsgarantiefunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit nicht zugrundegelegt werden.[83])

> Verfassungsstreitigkeit ist kein Streit wegen Verletzung objektiven Landesverfassungsrechts um des Bestandes des Landesverfassung willen

Dieses Ergebnis kann auch dadurch nicht erschüttert werden, daß der größte Teil der zur Entscheidung gelangten Verfassungstreitigkeiten die Gültigkeit bezw. Ungültigkeit von Landesgesetzen betraf. Man darf nicht den Zweck des Art. 19 mit der Veranlassung zu seiner Anwendung verwechseln. Die Entscheidung des Streits über die Gültigkeit eines Gesetzes kann nicht nur notwendig werden, um der Rechtsstaatsidee willen und um die Verfassungsmäßigkeit der Gesetzgebung zu garantieren, sie kann ebenso erforderlich sein, um den Streit als solchen zu beseitigen. Nicht der Gegenstand des Streites erfordert die Entscheidung, sondern das Bestehen des Streits an sich.[84]) Ein Streit über die Gültigkeit von Gesetzen wird nämlich meist zwischen denjenigen Staatsorganen entstehen, die an der Gesetzgebung beteiligt sind, und eine Spannung in dieser Sphäre des Staatsorganismus kann leicht eine Störung des Verfassungsfriedens eines Landes herbeiführen. Ist ein Staat zugleich Gliedsstaat eines Bundes, so wird nicht nur der Gliedstaat selbst, sondern auch der Bund von einer solchen Störung berührt werden, da das Verfassungsleben der Gliedstaaten auf das Verfassungsleben des Bundes einwirkt.

Dies zeigt sich besonders auch beim Staatorganismus des Deutschen Reiches. Das Reich hat seinen Ländern die Eigenstaatlichkeit belassen. Wenn diese auch nicht mehr souverän sind, d. h. unabhängig nach außen und unbeschränkt nach innen, so sind sie doch Staaten mit eigener staatlicher Willensbildung geblieben, und dieser einzelstaatliche Wille übt einen unmittelbaren Einfluß auf die Willensbildung des Reiches aus. Dies geschieht durch die Institution des Reichsrats, in dem die deutschen Länder in ihrer Eigenschaft als Gliedstaaten des Reiches vertreten sind und mit dessen Hilfe sie sich an der Gesetzgebung und Verwaltung des Reiches beteiligen. Dabei beschränken sich die Rechte des Reichsrates nicht nur auf die ihm auf Grund der Reichsverfassung zustehenden Befugnisse, insbesondere also das Recht der Gesetzesinitiative, des Einspruchs gegen Gesetzesbeschlüsse des Reichstags, der Zustimmung zu den zur Ausführung der Reichgesetze ergehenden Verwaltungsvorschriften (Art. 77 RV).

---

[83]) Ebenso Dose S. 80.

[84]) Kühn S. 47 „Verfassungsstreitigkeiten sind nicht so sehr Streitigkeiten u m das Verfassungsrecht, als vielmehr a u f G r u n d des Verfassungsrechts."

Außerdem sind dem Reichsrate vielmehr durch besondere Reichsgesetze auf zahlreichen Gebieten Befugnisse und Obliegenheiten übertragen. So steht ihm zum Beispiel zu: Die Wahl von Beisitzern des Staatsgerichtshofs und von Mitgliedern des Reichswirtschaftsrats (§4 d. Ges. über den St. G. H. v. 9. 7. 1921, Verordnung v. 4. 5. 1920 Art. 2 IX), sowie von Mitgliedern des Reichsversicherungsamtes und des Reichsaufsichtsamtes für Privatversicherungen (R. V. O. § 87, Ges. v. 12. 5. 1901 § 70), ferner das Vorschlagrecht beim Reichspräsidenten zur Ernennung des Präsidenten, der Senatspräsidenten und Räte des Reichsgerichts, des Oberreichsanwaltes und der Reichsanwälte (§§ 125, 149 G. V. G.), des Präsidenten und der Mitglieder des Bundesamts für Heimatwesen (§ 42 d. Ges. v. 30. 5. 1908 i. V. m. § 29 d. Verordng. v. 13. 2. 24), des Disziplinarhofs und der Disziplinarkammern (§§ 91, 93 d. Ges. v. 17. 5. 07), des Präsidenten des Reichspatentamtes (§§ 13 d. Ges. v. 7. 4. 1891, 7. 12. 1923), und von zehn Mitgliedern des Verwaltungsrates der Reichspost (§ 3 d. Ges. v. 18. 3. 1924).

Dem Reichsrat und damit den deutschen Ländern steht also eine große unmittelbare Einwirkungsmöglichkeit auf das Reich zu. Schon aus diesem Grunde ist also ein Funktionieren des einzelstaatlichen Organismus für das Reich von Bedeutung.[85]) Das Reich hat aber den Ländern auch einen großen Teil staatlicher Aufgaben zur selbständigen Erledigung unter eigener Verantwortung überlassen, Aufgaben, die als staatliche auch von einem gut funktionierenden Staatsorganismus erfüllt werden müssen. Die Stellung des Reiches gegenüber seinen Ländern ist insofern mit der Stellung des Preußischen Staates gegenüber seinen Kommunen zu vergleichen.[86]) Diesen sind ebenfalls staatliche Aufgaben zur Erfüllung unter eigener Verantwortung übertragen, und wie hier die allgemeine Staatsaufsicht im Interesse des Staatsganzen dafür zu sorgen hat, „daß die Verwaltung im geordneten Gange erhalten bleibt[87])", wacht über die Länder im Interesse des Reiches die Reichsaufsicht.

Dieses Institut ist in Art. 15 RV. in einer bestimmten Form zum Ausdruck gekommen, erschöpft sich aber in dieser Bestimmung nicht[88]), denn das Reich hat im Interesse der Aufrechterhaltung seiner Existenz und der Erfüllung seiner Aufgaben immer dann eine Aufsicht auszuüben, „wenn es gilt, ein über die Sphäre des einzelstaatlichen Sonderlebens hinausgehendes Interesse zu wahren[89])." Diese Aufsicht wird das Reich durch positives Einschreiten ausüben, wenn die Länder zu ihrer Bundespflicht angehalten werden müssen. Werden Interessen des Reiches aber dadurch einer Gefahr ausge-

[85]) Vgl. Rathgen S. 2.
[86]) Vgl. Triepel, St. L. T. S. 23.
[87]) § 177 a der prß. östl. Kreisordng.
[88]) Vgl. auch Cohn S. 3.
[89]) Triepel, Reichsaufsicht S. 442, Streitigkeiten S. 73.

setzt, daß durch Fehlen einer Entscheidungsinstanz ein ungelöster Konflikt den Rechtsfrieden des Reiches zu stören droht, so genügt das Reich seiner Aufsichtspflicht dadurch, daß es eine Entscheidungsinstanz schafft, welche die für den Bund wesentliche innere Befriedung gewährleistet. Die Aufsicht wird dann in Form der richterlichen Reichsaufsicht ausgeübt[90]).

Die Erhaltung des Friedens im Verfassungsleben der Länder und damit im Reiche durch Schaffung einer Verfassungsgerichtsbarkeit ist somit Recht und Pflicht des Deutschen Reiches[91]). Dieser Pflicht will das Reich durch den Staatsgerichtshof als Entscheidungsinstanz für Verfassungstreitigkeiten innerhalb eines Landes genügen. Dies ergibt sich besonders klar, wenn man den übrigen Inhalt des Art. 19 betrachtet. Erst wenn man den Zweck der Erhaltung des Verfassungsfriedens innerhalb der Länder der Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten zugrundegelegt, findet man innerhalb des Art. 19 den für den Inhalt dieser Bestimmung notwendigen Einklang hergestellt. Denn da Art. 19 nur e i n e n Satz enthält, kann er nur als Ganzes verstanden und nur von einem einheitlichen Gesichtspunkte aus betrachtet werden. Dieser Gesichtspunkt ist die Schlichtungsfunktion der bundesstaatlichen Verfassungsgerichtsbarkeit[92]).

Um diese Funktion handelt es sich bei der Entscheidung von Streitigkeiten zwischen dem Reich und einem Lande, um die gleiche bei der Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Ländern, und auch die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes fügt sich nur als Ausdruck dieser Schlichtungsfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit harmonisch in das Ganze ein. Hätte das Reich durch die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes eine Schutzfunktion oder Verfassungsgarantiefunktion des Staatsgerichtshofes schaffen wollen, so hätte es diese Absicht schon wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung für die Einstellung der Reichsverfassung zur Verfassungsgerichtsbarkeit in einem besonderen Artikel oder mindestens einem besonderen Absatz des Art. 19 zum Ausdruck gebracht. Die Zusammenfassung der Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes mit dem übrigen Inhalt des Art. 19 im gleichen Satze kann daher nur vom Gesichtspunkte

---

[90]) Vgl. Hatschek S. 98; Cohn S. 9 und 50; Rathgen S. 48; Triepel, Streitigkeiten S. 57; Wittmayer S. 251; Meyhak S. 53; mit Bedenken Stier-Somlo, St. R. S. 392, 399.

[91]) Cohn S. 75, Poetzsch-Heffter z. Art. 15. Vgl. auch die Präambel zur RV.: „Das Deutsche Volk... von dem Willen beseelt,.... dem inneren Frieden zu dienen."

[92]) Aus diesem Grunde hält es auch Schmitt, Arch. f. öfftl. R. 55, S. 204, für unzulässig, Art. 19 auf Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Reiches auszudehnen. „Es würde die ganze Einrichtung von Grund auf in ihrer Struktur umgestalten und derselben Instanz entgegengesetzte Funktionen zuweisen, eine spezifisch bundesstaatliche und eine spezifisch innerstaatliche."

der Schlichtungsfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit aus verstanden werden.

Aus diesen Feststellungen ergibt sich als Antwort auf die Frage: „Welches Interesse hat das Reich an einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle des einzelstaatlichen Verfassungslebens (vgl. oben S. 17):

> Die Bewahrung des Friedens im Verfassungsleben der Länder durch Ausübung richterlicher Reichsaufsicht mit Hilfe der Schlichtungsfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit[93]).

Für die Auslegung des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit ist es nun weiter wesentlich, festzustellen, wodurch der Verfassungsfrieden innerhalb eines Landes gefährdet werden kann.

Am empfindlichsten wird der innere Frieden eines Staates und das Funktionieren des Staatsorganismus dadurch gestört, daß zwischen denjenigen Staatsorganen, die unmittelbar von der Verfassung berufen und deshalb auch in ihrer Tätigkeit nicht den Weisungen eines übergeordneten Willens unterworfen sind, ein Konflikt entsteht. Auf den Willen dieser Organe geht letztlich das ganze Staatsleben bis in die untersten Schichten zurück. Besteht zwischen ihnen Uneinigkeit, so kann ein solcher Konflikt sich leicht auf die ihnen untergeordneten und von ihnen abhängigen Organe auswirken und damit zu einer allgemeinen Erschütterung des Staates führen. Andererseits wird eine reibungslose Zusammenarbeit dieser Organe bis zu einem gewissen Grade auch ein sicheres Funktionieren des gesamten Staatsorganismus gewährleisten. Das Interesse des Reiches wird deshalb dahingehen, einen Konflikt zwischen diesen letztlich maßgebenden Willensbildungsfaktoren der Länder zu beseitigen.

Verfassungsstreitigkeit ist also ein Streit zwischen den Verfassungsorganen[94]).

Dieses Ergebnis darf nicht inkonsequent erscheinen, weil das Interesse des Reiches an verfassungsgerichtlicher Kontrolle der Länder bisher stets aus seiner eigenen Stellungnahme zu den gleichen verfassungsrechtlichen Fragen im Verfassungsleben des Reiches geschlossen wurde, das Reich selbst es aber unterlassen hat, Streitigkeiten zwischen Reichsverfassungsorganen gerichtlich zu entscheiden. Diese unterschiedliche Regelung ist nicht grundlos getroffen worden.

---

[93]) Auch Kühn S. 6 sieht den Zweck des Verfassungsstreitverfahrens in der Sicherung des Rechtsfriedens auf dem Gebiete des Verfassungsrechts. Vgl. auch Hatschek S. 98; Philipp S. 46.

[94]) Vgl. Simons S. 7: Verf. Streitgkt. als „Widerstreit der Faktoren, die verfassungsmäßig berufen sind, den Gesamtwillen des Volkes zu bilden." Schmitt, VL. S. 117: Streit zwischen „Hauptorganen der Verfassung." Derselbe, Arch. f. öfftl. R. Bd. 55, S. 208: Streit zwischen Trägern der unmittelbaren verfassungsmäßigen Befugnisse, derselbe S. 210: Streit zwischen denjenigen Faktoren, die an dem durch die Verfassung geregelten Leben beteiligt sind. Ebenso Triepel, St. L. T. S. 23; Jellinek, Arch. f. öfftl. R. n. F. Bd. 15 S. 108: Streit zwischen höchsten Staatsorganen. Vgl. ferner Philipp Seite 62.

Verfassungsstreitigkeiten widerstreben, weil ihrer Natur nach politisch, überhaupt einer Entscheidung in gerichtlicher Form[95]). Es ergibt sich dies aus der Verschiedenartigkeit der Aufgaben von Politik und Rechtsprechung. Das Gericht hat nur danach zu entscheiden, was rechtens ist, hochpolitische Fragen sind aber oft nur von dem Gesichtspunkte aus zu lösen, was im Interesse des Staates am zweckmäßigsten ist, und das Zweckmäßigste wird sich nicht immer mit dem Rechte decken. Wenn die Entscheidung hochpolitischer Fragen in die Hände von Gerichten gelegt wird, so entsteht einmal die Gefahr für den Staat, daß die Politik von Gerichten gemacht wird[96]) und nicht von Staatsmännern, und daß die Entscheidung staatlicher Lebensfragen dabei von unrichtigen Gesichtspunkten aus getroffen wird. Andererseits aber ist es auch für die richterliche Autorität eine schwere Belastungsprobe, sich Lebensinteressen des Staates entgegenzustellen und dabei Gefahr zu laufen, daß richterliche Entscheidungen von politischen Faktoren beiseitegeschoben werden, wenn diese es im Interesse des Staates für notwendig halten. Die Reichsverfassung hat also von einer Entscheidungsmöglichkeit der Reichsverfassungsstreitigkeiten deshalb Abstand genommen, weil sie einem Gerichte keinen zu großen Einfluß auf die Politik einräumen wollte. Wenn auch von mehreren Seiten bereits gefordert wird, Reichsverfassungsstreitigkeiten der Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes zu unterstellen[97]), so haben die Bedenken gegen diese „Krönung des Rechtsstaatsgebäudes" doch nicht aufgehört[98]).

Die erwähnten Gesichtspunkte können jedoch bei der Frage der Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Landesverfassungsorganen nicht im gleichen Maße durchgreifen. Einmal liegt die letzte Verantwortung für die Abwicklung alles Verfassungslebens immer beim Reiche. Ferner ist das Tätigkeitsfeld der Landesorgane in weit geringerem Maße politischen Rücksichten unterworfen als das der Reichsorgane[99]). Schon dadurch, daß Außen- und Bundesstaatspolitik außerhalb des Wirkungskreises der Landesverfassungsorgane liegen, kommt ihren Akten eine politisch geringere Tragweite zu als denen der Reichsorgane. Eine unterschiedliche Behandlung von Reichs- und Landesverfassungsstreitigkeiten ist daher gerechtfertigt[100]).

[95]) Triepel, St. L. T. S. 8, 22.

[96]) Anschütz, Bericht S. 212. Schönborn, St. L. T., S. 115.

[97]) Vgl. dazu die von Anschütz und Mende dem 34. Dt. Jur. Tg. vorgelegten Leitsätze (Bericht S. 193 f.): „Im Art. 19 ist als zweiter Absatz einzufügen:" Der Staatsger. H. f. d. Dt. Reich entscheidet ferner in Streitigkeiten Beteiligter über die Auslegung und Anwendung der RV., soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reiches oder eines Landes zuständig ist." Vgl. ferner Sträter, Reichsverfassungsstreitigkeiten, Würzburg Diss. 1927, Bühler S. 17.

[98]) Anschütz, Bericht S. 212; Poetzsch, DJZ. 1926, S. 1267, Simons i. Lammers-S. S. 15.

[99]) Triepel, St. L. T. S. 22, Thoma, St. L. T. S. 103.

[100]) Auch die Frkft. RV. versagte dem Reichsgericht die Entscheidungsmöglichkeit von Verfassungsstreitigkeiten in den obersten Schichten des

Wenn als Verfassungsstreitigkeit der Streit zwischen Verfassungsorganen bezeichnet wurde, so ist doch nicht jeder Streit zwischen diesen Organen eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Art. 19 RV. Ein solcher muß geeignet sein, eine Störung innerhalb des Verfassungslebens der Länder herbeizuführen, da es sonst an einem Schlichtungsinteresse des Reiches fehlen würde. So wird auch ganz allgemein von der Literatur gefordert, daß es sich bei dem Begriffe der Verfassungsstreitigkeit nicht um bloße „Meinungsverschiedenheiten", handeln dürfte[101]), wie sie Art. 13, Abs. 2 RV. erwähnt.

Eine Meinungsverschiedenheit liegt bereits dann vor, wenn zwischen zwei Parteien eine Divergenz von Ansichten bei der Beurteilung theoretischer und abstrakter Fragen besteht. Eine solche kann aber für den Begriff der Verfassungsstreitigkeit nicht genügen. Das Reich will durch seinen Staatsgerichtshof in Art. 19 keine staatsrechtlichen Probleme lösen oder eine authentische Interpretation des Verfassungsrechtes gewähren, sondern Störungen im Verfassungsleben der Länder vermeiden. Solange ein Streit theoretischer und abstrakter Natur ist, mag seine Entscheidung im Interesse der Feststellung des objektiven Rechtes erwünscht erscheinen, unter dem Gesichtspunkte der Schlichtungsfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit ist sie jedoch nicht erforderlich. Der Streit muß zu einer Störung im Verfassungsleben führen, und eine solche wird erst dann hervorgerufen, wenn die streitenden Organe nicht nur theoretisch an dem Streitgegenstand interessiert sind, sondern wenn im konkreten Lebensfalle die Rechtssphäre der streitenden Teile Gegenstand des Streites wird.

Jedes Organ übt seine Tätigkeit im Rahmen seiner Zuständigkeit aus. Bei der Erfüllung seiner Verfassungsaufgaben steht es aber nicht isoliert, sondern ist auf das Zusammenwirken mit anderen Organen angewiesen. So brauchen das Parlament die Mitwirkung der Regierung, die Regierung die Mitwirkung des Parlaments und des Staatsrats, und der Staatsrat die der Regierung und des Parlaments, um die ihnen verfassungsmäßig obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Es bestehen also verfassungsmäßige Beziehungen zwischen den Organen, und die Organe setzen wie die Räder eines Räderwerkes, durch Ineinandergreifen ihrer Funktionen den ganzen Staatsorganismus in Bewegung. Nur wenn diese Beziehungen ungestört bleiben, ist eine ordnungsmäßige Erfüllung der Verfassungsaufgaben durch die Organe gewährleistet. Erleiden sie eine Störung, so wird auch die Tätigkeit der beteiligten Organe und damit die des Staates in Mitleidenschaft gezogen werden.

Verfassungslebens und machte seine Zuständigkeit zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Häusern des Reichstags und der Reichsregierung von einer kompromissorischen Einigung der Streitteile abhängig. Ebenso wenig kannte die RV. v. 1871 eine Entscheidung von Reichsverfassungsstreitigkeiten.

[101]) Stier-Somlo, Hdwtb. d. R. W. S. 395, derselbe, St. R. S. 400, Vogels S. 198, Rathgen S. 13, St. G. H. Lammers-S. S. 295, Simons ebenda S. 11, Kühn S. 45, u. a. — a. A. Roedel S. 56, Philipp S. 43 f.

Das für das Verfassungsleben gefährliche Störungselement ist also ein Streit zwischen Verfassungsorganen, der ihre gegenseitigen Beziehungen betrifft, und da diese Beziehungen durch das Ineinandergreifen der von den Organen ausgeübten Funktionen entstehen, wird ein den Verfassungsfrieden störender Streit der Verfassungsorgane dann vorliegen, wenn er über den Umfang der Funktionen entstanden ist, die ihnen innerhalb ihrer verfassungsrechtlichen Beziehungen zustehen[103]). In solchen Fällen einzugreifen, ist Aufgabe des Staatsgerichtshofes, denn eine Entscheidung dieser Streitigkeiten liegt nur im Interesse der innergliedstaatlichen Friedensbewahrung des Reiches und auf dem Wirkungsgebiete der Schlichtungsfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit.

Nach dem hier vertretenen Standpunkte muß die von Poetzsch vertretene Ansicht über den Begriff der Verfassungsstreitigkeit abgelehnt werden. Poetzsch meint, „daß für gewisse verfassungsmäßige Organe das allgemeine Recht besteht, für den Schutz der Verfassung durch Anrufen des Staatsgerichtshofs einzutreten, ganz unabhängig davon, ob durch das nicht verfassungsmäßige Verhalten der besondere Befugniskreis dieses Organs selbst berührt wird oder nicht[103])." Demgegenüber ist daran festzuhalten, daß sobald der Streitpunkt außerhalb der verfassungsrechtlichen Beziehungen der streitenden Teile liegt, es an einem Schlichtungsinteresse des Reiches fehlt. Das ungestörte Zusammenwirken der betreffenden Organe, das der Staatsgerichtshof durch seine Entscheidung gewährleisten will, wird durch einen solchen Streit nicht berührt. In diesem Falle würde es sich nur um eine Kontrolle des einen Organs über das andere handeln, die zum Schutze der Landesverfassung ausgeübt wird. Damit würde aber eine Verfassungsgarantiefunktion des Staatsgerichtshofs verlangt werden, die wir als nicht im Interesse des Reiches liegend, für die Auslegung des Art. 19 abgelehnt haben[104]).

Daß es sich bei Verfassungsstreitigkeiten um Rechtsstreitigkeiten handeln müsse, wird von der Wissenschaft mit Recht angenommen[105]). Dies ergibt sich schon daraus, daß es die vornehmste Aufgabe der Gerichte ist, darüber zu entscheiden, was rechtens ist. Wissenschaftlicher Streit besteht aber darüber, wann eine Rechtsstreitigkeit vor-

---

[102]) Vgl. auch Philipp S. 62: Streit zwischen Organträgern „innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches." Roedel S. 43: „Streit über die Grenzen und den Inhalt der gegenseitigen Rechte der Verfassungsorgane."

[103]) Arch. f. öfftl. R. Bd. 42 S. 90 ff. Dieser Ansicht hat sich Rathgen S. 42 ohne Begründung angeschlossen und sie fälschlich zur Grundlage des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit gemacht. Vgl. auch Meyhak S. 46; Popp S. 40 „Landtag und Regierung sind Hüter der Verfassung."

[104]) Die Verfassungsgerichtsbarkeit im deutschen Staatsrechte entspricht daher auch nicht der Definition von Merkl, St. L. T. S. 100: „Verfassungsgerichtsbarkeit ist gerichtliche Kontrolle von Staatsakten auf ihre Verfassungsmäßigkeit."

[105]) Anschütz z. Art. 19, ders., Bericht, S. 205; Arndt z. Art. 19; Meyhak S. 20; Roedel S. 53; Vogels S. 200; Lammers, St. G. H. Ges. S. 76 u. a.

liegt, insbesondere ihre Abgrenzung gegenüber einer politischen Streitigkeit.

Ob ein scharfer Gegensatz zwischen Rechts- und politischer Streitigkeit besteht, braucht nicht untersucht zu werden, denn der Begriff der Rechtsstreitigkeit muß nicht notwendig durch eine Gegenüberstellung von Rechtsstreit und politischem Streit gefunden werden. Hier ist den Ausführungen Triepels zu folgen, der einen Gegensatz zwischen politischem Streit und Rechtsstreit überhaupt ablehnt[106]). Er geht davon aus, daß politisch alles das sei, was sich auf einen Staatszweck beziehe, und daß Streitigkeiten auf staatsrechtlichem Gebiete alle mehr oder weniger politischen Charakter trügen[107]). Triepel stellt deshalb einen anderen Gegensatz zu Rechtsstreitigkeiten auf. Er unterscheidet „den Kampf zwischen Willen gegen Willen" (Interessenstreit) und den „Kampf des Willens um ein Recht, das ihm ein anderer Wille streitig macht" (Rechtsstreit).

Hieran anknüpfend ergibt sich von selbst, daß es sich bei Verfassungsstreitigkeiten nur um Rechtsstreitigkeiten handeln kann. Zwar hat ein Streit zwischen Verfassungsorganen über den Umfang ihrer organschaftlichen Funktionen politischen Einschlag, denn er berührt Fragen der obersten Staatstätigkeit, Rechtsstreitigkeit ist er aber insofern, als ein Verfassungsorgan sein Recht auf Funktionsausübung geltend macht, das ihm von einem anderen Organe bestritten wird. Rechtsstreitentscheidung liegt vor, da der Staatsgerichtshof dadurch zu entscheiden hat, daß er einen Tatbestand unter die objektive Rechtsnorm subsummiert[108]), denn der Umfang und die Rechtmäßigkeit organschaftlicher Funktionsausübung ergibt sich aus dem Gesetze. Selbstverständlich werden auch bei dieser Art von Entscheidungen Anschauungen des Richters über den Staatszweck, die Pflichten des Staates und der Staatsbürger, also politische Gesichtspunkte, eine Rolle spielen Die Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte ist aber bedingt durch die Eigenart des Entscheidungsgegenstandes, und die Tätigkeit des Staatsgerichtshofes verliert dadurch nicht die Eigenschaft einer Rechtsprechung. Andererseits soll damit nicht gesagt sein, daß der Staatsgerichtshof den Staatsorganen durch seine Entscheidung die Politik aus der Hand nehmen dürfe. Wo das Gesetz den Verfassungsorganen in der Ausübung ihrer Funktionen freies Ermessen und das Recht politischer Erwägungen einräumt, darf das Gericht an deren Stelle nicht sein Ermessen setzen. Nur wenn das Ermessen der Organe über das zulässige Maß hinausgeht und zur Willkür wird, steht dem Gericht eine Entscheidung zu[109]). Sonst hat es

[106]) Triepel, St. L. T., S. 8, ders. Streitigkeiten, S. 15 ff.

[107]) Ders., St. L. T., S. 116: „Das Politische ist nach meiner Überzeugung nicht etwas anderes als das Recht, sondern ein einem Teil der Rechtsordnung innewohnender Inhalt."

[108]) Vgl. Anschütz, Bericht, S. 205.

[109]) Meyhak S. 21. Vgl. ferner St. G. H. Lammers-S. S. 272, bezgl. d. Prüfungsrechtes des Staatsgerichtshofes über die Voraussetzungen einer Notverordnung.

nur darüber zu entscheiden, ob die Funktionsausübung der Organe sich im Rahmen der Gesetze hält.

Die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten ist also Rechtsstreitentscheidung, da der Staatsgerichtshof dazu berufen ist, einen Streit zwischen den Verfassungsorganen über geltendgemachtes und bestrittenes Recht durch Anwendung der Gesetze zu entscheiden.

Wenn wir jetzt die bisherigen Untersuchungen überblicken, so ergibt sich aus ihnen ohne weiteres der Begriff der Verfassungsstreitigkeit gemäß Art. 19 RV. Wir haben folgendes feststellen können:

Art. 19 kann als Bestandteil einer Bundesverfassung nur vom bundesstaatlichen Gesichtspunkte aus verstanden werden. Die Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes hat daher den Zweck, das Verfassungsleben der Länder einer bundesstaatlichen verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu unterziehen. Der Begriff der Verfassungsstreitigkeit ist somit abhängig von dem Interesse des Reiches an einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle der Länder durch den Staatsgerichtshof. Aus drei Gesichtspunkten heraus könnte man die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs in Art. 19 erklären: dem der Schutzfunktion, der Verfassungsgarantiefunktion und der Schlichtungsfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit. Die beiden ersten Funktionen sind als mit dem geltenden deutschen Staatsrechte und dem bundesstaatlichen Interesse des Reiches nicht in Einklang stehend, abzulehnen. Es ergibt sich aber, daß das Reich als Bundesstaat ein weitgehendes Interesse daran hat, daß der innere Frieden im Verfassungsleben seiner Länder gewahrt bleibt, da die einzelstaatliche Willensbildung sowohl unmittelbar für die Willensbildung des Reiches als auch für die zuverlässige Erfüllung der den Ländern übertragenen staatlichen Aufgaben von größter Bedeutung ist. In Art. 19 RV. kann deshalb, auch unter Berücksichtigung seines sonstigen Inhalts, nur die Schlichtungsfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit zum Ausdruck gekommen sein. Der Rechtsfrieden im Verfassungsleben der Länder kann am empfindlichsten dadurch gestört werden, daß ein Streit zwischen denjenigen Staatsorganen entsteht, deren Tätigkeit für die Abwickelung des Staatslebens und die staatliche Willensbildung letztlich maßgebend ist, d. h. ein Streit zwischen den Verfassungsorganen. Ein solcher Streit gefährdet aber nur dann den inneren Frieden eines Landes, wenn er die gegenseitigen Beziehungen der Verfassungsorgane zum Gegenstand hat, da nur in diesem Falle die Zusammenarbeit der Verfassungsorgane gestört wird. Dagegen besteht bei theoretischen Meinungsverschiedenheiten über abstrakte Fragen ein Schlichtungsinteresse des Reiches nicht. Verfassungsstreitigkeiten sind demnach Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen über die organschaftlichen Funktionen innerhalb ihrer verfassungsrechtlichen Beziehungen, also Streitigkeiten über geltend-

gemachtes und bestrittenes Recht. Da das Gericht über diesen Streit durch Subsummierung eines Tatbestandes unter eine objektive Rechtsnorm zu entscheiden hat, sind Verfassungsstreitigkeiten stets Rechtsstreitigkeiten.

Unter dem Begriff der „Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes" gemäß Art. 19 der RV. ist deshalb zu verstehen:

Eine Rechsstreitigkeit zwischen Landesverfassungsorganen über die Ausübung ihrer organschaftlichen Funktionen, die ihren verfassungsrechtlichen Beziehungen zugrundeliegen.

Aus dem so festgestellten Begriffe heißt es nun die notwendigen Folgerungen ziehen. Aus ihm ergeben sich Gegenstand und Parteien der Verfassungsstreitigkeit. Gerade die Parteien der Verfassungsstreitigkeit haben sich als ihr wesentliches Begriffsmerkmal erwiesen, und damit stellt sich der hier festgelegte Begriff der Verfassungsstreitigkeit in Gegensatz zu dem von Kahl aufgestellten, den ein großer Teil der Literatur, meist ohne eigene Begründung, übernommen hat: „Verfassungsstreitigkeiten sind Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der Landesverfassung. Entscheidend ist nicht, daß der Streit darüber zwischen Regierung und Volksvertretung stattfindet, sondern daß der Gegenstand der Streitigkeit die Verfassung ist[110])."

Diese Fassung des Begriffes Verfassungsstreit, die nur den Gegenstand des Streites, nicht aber seine Parteien berücksichtigt, muß als unzulänglich bezeichnet werden. Kahl wollte im Verfassungsausschuß den Gegensatz zwischen dem Verfassungsstreit der neuen RV. und dem der alten RV. hervorkehren. Dessen wesentliches Merkmal lag gerade darin, daß die Parteien auf Regierung und Parlament beschränkt waren, während dies in Art. 19 nicht der Fall ist. Kahl ist aber über sein Ziel hinausgegangen. Seine Definition verwischt völlig das spezifische Merkmal des Art. 19, die Schlichtungsfunktion des Staatsgerichtshofs, und führt zu einer uferlosen Ausdehnung der Parteifähigkeit, die in keiner Weise dem Zweck des Art. 19 entspricht.

So kommt Anschütz, der Kahl gefolgt ist, zu der unbegründeten Auffassung, daß zur Begründung der Parteifähigkeit die staatsorganschaftliche Zuständigkeit dem subjektiven Rechte gleichstehe, und gelangt auf diesem Wege zur Parteifähigkeit der Landtage, Landesregierungen, Minderheiten des Landtages oder der Wählerschaft, Landtagsfraktionen, Minister, Abgeordneten, Selbstverwaltungskörper und

---

[110]) Vgl. oben Anm. 16.

anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts, Privatpersonen und einzelner Staatsbürger[111]).

Nicht der Gegenstand ist es aber, der die verschiedenen verfassungsgerichtlichen Funktionen von einander unterscheidet. Sowohl bei der Schutzfunktion, bei der Verfassungsgarantiefunktion wie bei der Schlichtungsfunktion ist grundsätzlich in gleicher Weise das Landesverfassungsrecht Gegenstand des verfassungsgerichtlichen Verfahrens. Der große Unterschied zwischen den verfassunggerichtlichen Verfahrensarten besteht in den Parteien, die an ihnen beteiligt sind und die sich wiederum je nach dem Zwecke des einzelnen Verfahrens bestimmen. So sind die Parteien bei der Schutzfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit in den Reihen derer zu suchen, deren Schutz die Verfassung bezweckt und die die geschützten Rechte verletzen könnten. Bei der Verfassungsgarantiefunktion werden als Parteien diejenigen anzusehen sein, denen nach dem Verfassungsrechte der Schutz der Verfassung anvertraut ist, und die diese Verfassung verletzen könnten. Bei der Schlichtungsfunktion schließlich kommen als Parteien diejenigen in Betracht, deren Streit dem Verfassungsleben des Staates gefährlich werden könnte, dessen Schlichtung daher im Interesse des Staates liegt. Man sieht, die verschiedensten Parteien bei gleichem Streitgegenstande und gerade die Parteien begriffsbestimmend für den Inhalt des verfassungsgerichtlichen Verfahrens in dem einen oder anderen Sinne[112]).

Für den Begriff der Verfassungsstreitigkeit ist daran festzuhalten, daß darunter allein ein Streit zwischen Verfassungsorganen zu verstehen ist. Verfassungorgane, d. h. diejenigen Staatsorgane, die ihre Funktionen unmittelbar aus der Verfassung herleiten und in ihrer Tätigkeit nicht den Weisungen eines übergeordneten Willens unterworfen sind, kommen daher auch nur als Parteien vor dem Staatsgerichtshof in Betracht.

Es kommen aber auch alle diese Organe als Parteien in Frage. Einzelne Landesverfassungen haben dadurch einen landesrechtlichen Begriff der Verfassungsstreitigkeit geschaffen, daß sie die Parteifähigkeit vor dem Landesstaatsgerichtshof auf bestimmte Organe beschränkten. So hatte Bayern durch Gesetz v. 11.VI.20 Verfassungsstreitigkeiten

---

[111]) Ebenso Waldecker zu Art. 87 Prß. Verf. Urk.: „Da es hiernach gleichgültig ist, zwischen wem die Verfassungsstreitigkeit besteht, können als Beteiligte in Betracht kommen: Staatsministerium. . . . . Personenvereinigungen, Privatpersonen u. a. m." Ferner behauptet Waldecker ohne Begründung, daß der Staatsgerichtshof nicht nur auf den Schutz subjektiver Rechte beschränkt sei, sondern daß ihm auch der Schutz der Verfassung obliege.

[112]) Gegenständlich wird der Begriff der Verfassungsstreitigkeit gefaßt von Kühn S. 45, 53; Kronheim S. 78; Philipp S. 46; Poetzsch-Heffter zu Art. 19. Vgl. dagegen Thoma, Arch. f. öfftl. R. 43, S. 267: „Nicht jeder Streit über den Sinn eines Verfassungsartikels ist ein Verfassungsstreit. Es kommt auf die streitenden Teile an."

als Streit zwischen Regierung und Landtag festgelegt[113]). Nach § 70 der Landesverfassung von Mecklenburg-Schwerin kann der Landesstaatsgerichtshof nur durch das Staatsministerium, den Landtag und ein Volksbegehren angerufen werden. Es ist nun die Frage aufgetaucht, ob das Vorhandensein eines Landesstaatsgerichtshofs, dem Verfassungsstreitigkeiten nur in dieser Beschränkung zugewiesen sind, die Anwendung des Art. 19, RV. auszuschließen vermag.

Die Beantwortung dieser Frage ergibt sich aus dem hier festgestellten Zwecke des Art. 19 RV. Diese Verfassungsbestimmung soll im Interesse des Reiches diejenigen Streitigkeiten durch Entscheidung beseitigen, die den inneren Frieden eines Landes gefährden könnten. Welche Streitigkeiten diese Eigenschaft besitzen, hat die RV. selbst festgestellt, es ergibt sich aus dem Begriffe der Verfassungsstreitigkeit gemäß Art. 19. Allerdings bedarf es eines Eingreifens des Staatsgerichtshofes des Reiches nicht, wenn das Interesse des Reiches durch den Staatsgerichtshof eines Landes bereits vollständig gewahrt wird und insofern hat Art. 19 nur subsidiäre Bedeutung. Dieser Fall liegt aber nur dann vor, wenn der landesrechtliche Begriff der Verfassungsstreitigkeit dem reichsrechtlichen inhaltlich voll entspricht. Läßt das Landesrecht Streitigkeiten unentschieden, deren Entscheidung im Interesse des Reiches nach Art. 19 erforderlich ist, dann ist die Zuständigkeit des Reichsstaatsgerichtshofs nicht deshalb ausgeschlossen, weil das Land überhaupt Verfassungsstreitigkeiten entscheidet. Nicht der reichsrechtliche Begriff der Verfassungsstreitigkeit ist dem landesrechtlichen subsidiär, sondern der Reichsstaatsgerichtshof dem Landesgericht[114]). Die Entscheidung a l l e r Verfassungsstreitigkeiten gemäß Art. 19 liegt im Interesse des Reiches, wird dieses Interesse durch die Länder nur zum Teil gewahrt, muß das Reich selbst ergänzend durch seinen Staatsgerichtshof eingreifen[115]). Eine Beschränkung der Parteifähigkeit in Verfassungsstreitigkeiten durch Landesrecht ist daher mit Wirkung für den Reichsstaatsgerichtshof nicht möglich[116]).

---

[113]) Diese Einschränkung ist aufgehoben durch Gesetz v. 28. 4. 28. Gesetz- und Verordnungsblatt f. d. Freistaat Bayern 1928, S. 322.

[114]) Vgl. RGZ. 120 Anhg. S. 22: „Die Zulässigkeit einer Klage richtet sich nach Reichsrecht, die Zuständigkeit gegebenenfalls nach Landesrecht."

[115]) RGZ. 120 Anhg. S. 21 ff.

[116]) Unrichtig ist die Auffassung von Kratzer, zu Art. 70 Bayer. V. U., daß es eine der selbständigen landesrechtlichen Regelung unterliegende Angelegenheit sei, wenn das Bayer. St. G. H. Ges. nur Verfassungsstreitigkeiten zwischen bestimmten Parteien in die Zuständigkeit des Gerichtshofs einbeziehe, und daß mit dem Bestehen des Bayer. St. G. H. einer Anwendung des Art. 19 RV. für innerstaatliche bayer. Verfassungsstreitigkeiten der Boden entzogen sei. Kratzer übersieht dabei, daß das Reich den Ländern nicht die Schaffung des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit, sondern nur die eines Gerichtshofes überlassen hat, der im Falle des Art. 19 an die Stelle des St. G. H. f. d. Dt. R. treten kann. Ebenso mit Recht Naviasky S. 52; Emig S. 73; Kronheim S. 58, 143; a. A. v. Jahn S. 18.

Wer Verfassungsorgan ist, ergeben die einzelnen Landesverfassungen, die grundsätzlich nicht voneinander abweichen. Im folgenden sei daher auf die Parteien im Verfassungsstreit nur insoweit eingegangen, als sie Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzung geworden sind.

Als Parteien kommen zunächst in Betracht der Landtag, der Staatspräsident, die Staatsregierung, der einzelne Ressortminister, der Preußische Staatsrat.

Parteifähigkeit des Landtages bedeutet, daß die Mehrheit des Parlaments die Möglichkeit hat, beim Staatsgerichtshof eine Klage herbeizuführen, denn grundsätzlich äußert das Parlament seinen Willen durch seine Mehrheit. Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich hat in ständiger Praxis aber nicht nur der Mehrheit des Parlaments, d. h. dem Parlament als solchem, sondern auch Fraktionen Parteifähigkeit zuerkannt[117]). Eine solche Auslegung entspricht dem Zwecke des Art. 19 und ist daher durchaus gerechtfertigt. Rein rechtlich kann eine Fraktion nicht als Verfassungsorgan angesehen werden. Sie stellt nur einen geschäftsordnungsmäßig zusammengefaßten Teil eines Organs dar. Die Fraktionen haben aber im politischen Leben eine so große praktische Bedeutung erlangt, daß sie, losgelöst vom Ganzen, als selbständige Faktoren im Verfassungsleben gewertet werden müssen. Abgesehen davon, daß Fraktionen geschäftsordnungsmäßig bei der Verteilung wichtiger Posten, z. B. des Ältestenrates, des Vorstandes, der Ausschüsse und Ausschußvorsitzenden, besonders berücksichtigt werden, haben sie auf die Willensbildung des Parlaments einen grundlegenden Einfluß. Ein Beschluß des Parlaments beruht praktisch nicht auf der Mehrheit der einzelnen Abgeordnetenstimmen, sondern auf einem Kompromiß der Fraktionen, und eine Regierung wird kaum politisch bedeutsame Schritte unterehmen, ohne vorher mit den Fraktionen Fühlung genommen zu haben.

Bei dieser politischen Machtstellung der Fraktionen muß auch ein Streit zwischen ihnen und anderen Verfassungsorganen, etwa der Regierung, eine Spannung im Verfassungsleben hervorrufen. Einmal kann es von der am Streit beteiligten Fraktion abhängen, ob eine die Regierung stützende Koalition gesprengt wird oder nicht, und insofern ist die Schlichtung dieses Streites von demselben Interesse wie die Schlichtung eines Streites zwischen dem Parlamentsganzen und der Regierung. Aber auch wenn eine Fraktion der Minderheit angehört, besteht ein Interesse, einen Streit zwischen ihr und der Regierung zu schlichten. Gerade weil sie keinen Einfluß auf die Erteilung eines Mißtrauensvotums hat, wird sie bei einem vermeintlichen Verfassungsbruche der Regierung und der Unmöglichkeit, einen Streit darüber mit ihr auszutragen, entweder grollend beiseitestehen oder durch nutzlose Opposition die Arbeit des Parlaments erschweren. Ein solcher Zustand muß aber im Interesse eines fruchtbaren Zusammen-

[117]) RGZ. 102 S. 419, 104 S. 422, 112 Anhg. S. 1.

wirkens innerhalb des Parlaments vermieden werden. Ferner ist zu bedenken, daß ein Streit mit einer Fraktion leicht auch Unfrieden im Volke herbeiführen kann. Die Fraktionen sind durch das Listenwahlsystem zu Ausschüssen der Parteien geworden, der Streit, der vor dem Staatsgerichtshof unter rechtlichen Gesichtspunkten keine Erledigung finden kann, wird von den Parteien in die Wählerschaft hineingetragen und dort politisch ausgebeutet werden. Diese Folgen durch verfassungsgerichtliche Entscheidungen zu vermeiden, liegt im Interesse des Verfassungsfriedens. Es entspricht daher dem Sinn des Art. 19, Fraktionen die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshofe zuzuerkennen.

Parteifähigkeit steht den Fraktionen aber nicht nur gegenüber der Regierung, sondern auch gegenüber dem Parlament selbst zu. Wenn es sich hier in Wahrheit auch nicht um einen Streit zwischen zwei rechtlich selbständigen Verfassungsorganen handelt, sondern um einen Streit des Parlamentsganzen mit einem Parlamentsteil, so besteht doch im Sinne der Schlichtungsidee ein Interesse an einer gerichtlichen Entscheidung. Eine Störung des Verfassungsfriedens kann nicht nur dadurch hervorgerufen werden, daß mehrere selbständige Organe miteinander in Streit geraten, sondern auch durch einen Streit, der innerhalb ein und desselben Organs entsteht. Das Ganze ist auf die Zusammenarbeit seiner Teile angewiesen, ein Streit zwischen ihnen muß die Handlungsfähigkeit des Ganzen lähmen und es in der Erfüllung seiner Aufgaben beeinträchtigen. Insofern ist also auch die Parteifähigkeit der Fraktionen gegenüber dem Parlament gerechtfertigt.

Nicht mehr mit dem Zweck des Art. 19 läßt sich die Parteifähigkeit einzelner Abgeordneter oder nicht fraktionierter Abgeordnetengruppen vereinbaren[118]). Der Abgeordnete selbst ist kein Verfassungsorgan, sondern nur ein unselbständiger Teil eines solchen. Zwar ist auch er von der Verfassung berufen, an der staatlichen Willensbildung mitzuwirken, seinem Willen allein fehlt es jedoch an selbständiger Wirkung. Er trägt nur dazu bei, einen verfassungsrechtlich erheblichen Willen hervorzubringen[119]). Gerade der Umstand also, der die Fraktion aus einem unselbständigen Organteile praktisch zu einem Verfassungsorgane gemacht hat, die selbständige Handlungsfähigkeit mit politischem Einfluß, fehlt bei einzelnen Abgeordneten. Es besteht deshalb bei einem Streit zwischen einem Verfassungsorgane und einem oder mehreren Abgeordneten auch kein Schlichtungsinteresse. Eine

---

[118]) a. A. Anschütz zu Art. 19, Kronheim S. 69, Stier-Somlo Hdwtb. d. Rechtswiss. Bd. 6 S. 396. Giese zu Art. 19, Arndt zu Art. 19, Philipp S. 76, Eiswald S. 26. Zustimmend Dose S. 86, Popp S. 17.

[119]) Popp S. 17. Wenn Philipp S. 76 meint, daß der Abgeordnete wie der einzelne Minister nicht nur Organteil, sondern selbst Organ sei, so übersieht er dabei, daß der Minister auch außerhalb des Gesamtministeriums selbständige Funktionen ausübt, nicht aber der Abgeordnete außerhalb des Landtags.

Störung im Verfassungsleben tritt nicht ein, weil dem einzelnen Abgeordneten, dessen Willen noch dazu grundsätzlich in dem der Fraktion aufgeht, die Einwirkungsmöglichkeit auf das Verfassungsleben fehlt. Hinter dem einzelnen Abgeordneten steht auch keine organisierte Wählerschaft, die Partei, die den Streit in die Wählermassen hineintragen könnte. Handelt es sich um Abgeordnete, die wegen ihrer geringen Anzahl noch keine Fraktion bilden können, so besteht ebenfalls wegen ihres unbedeutenden Einflusses auf das Verfassungsleben kein Grund, ihnen Parteifähigkeit zuzuerkennen. Würde der Staatsgerichtshof bereits auf Antrag von einzelnen Abgeordneten in Funktion treten, so würde er keine Schlichtungsfunktion mehr ausüben, sondern nur den Antragstellern den Weg eröffnen, die Tätigkeit der Verfassungsorgane verfassungsgerichtlich zu kontrollieren. Ein solches Ergebnis widerspricht aber dem Zwecke des Art. 19 RV.[120]).

Diese Ausführungen gelten nicht für den Fall, daß einer Anzahl von Abgeordneten von der Verfassung selbständige verfassungsrechtliche Funktionen eingeräumt sind. Zu denken ist u. a. an Minderheiten, die das Recht haben, die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen zu verlangen[121]), die Ausschüsse selbst, insbesondere der Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung. In diesen Fällen nehmen die betreffenden Abgeordneten gegenüber dem Parlament eine verselbständigte Stellung ein und sind mit der Wahrnehmung besonderer organschaftlicher Funktionen betraut. Ein Streit mit ihnen wird auf das Verfassungsleben deshalb einwirken, weil sie an ihm durch selbständige Mitarbeit beteiligt sind.

Abgeordnetengruppen, die mit besonderen verfassungsrechtlichen Funktionen ausgestattet sind, kommt daher Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshofe zu[122]).

Der Landtagspräsident als solcher ist nicht parteifähig[123]). Er unterscheidet sich in seiner Stellung von den übrigen Abgeordneten nur dadurch, daß ihm innerhalb des Parlamentes geschäftsordnungsmäßig gewisse Verwaltungsbefugnisse zustehen, und daß er das Parlament nach außen hin vertritt. Verfassungsorgan, das selbständig auf die staatliche Willensbildung von Einfluß ist, ist er nicht. Dagegen ist er als Mitglied des Auflösungsausschusses gemäß Art. 14 Prß. Verf. Urk. gemeinsam mit den anderen Mitgliedern (Ministerpräsident und Staatsratspräsident) parteifähig, da das Recht, das Parlament aufzulösen, eine für das Verfassungsleben überaus bedeutsame organschaftliche Funktion darstellt.

---

[120]) Parlamentsminderheiten kommt praktisch dadurch Parteifähigkeit zu, daß sie parteifähige Fraktionen umfassen. Ist das nicht der Fall, so fehlt es ihnen im Sinne der Schlichtungsfunktion an verfassungsrechtlicher Bedeutung.

[121]) Vgl. St. G. H. Lammers-S., S. 370 ff.

[122]) Ebenso Dose S. 86; Meyhak S. 42; a. A. Popp S. 36.

[123]) a. A. Kronheim S. 71; Vogels S. 199.

Die Parteifähigkeit von Gemeinden, die von einem großen Teil der Literatur, insbesondere auch von dem Staatsgerichtshof f. d. Dt. R., angenommen wird[124]), muß nach dem hier festgestellten Begriffe der Verfassungsstreitigkeit abgelehnt werden. Um Partei im Verfassungsstreite sein zu können, genügt es nicht, „ein durch die Landesverfassung anerkanntes und mit eigenen Rechten ausgestattetes Glied des Staatskörpers" zu sein[125]). Diese Eigenschaft macht noch nicht zum Verfassungsorgan[126]). Die Gemeinden üben zwar öffentlich-rechtliche Befugnisse aus, sind aber nicht, wie Verfassungsorgane, letztlich maßgebende Faktoren für die staatliche Willensbildung. Gerade im Gegensatz zu ihnen sind sie nicht von einem übergeordneten Willen unabhängig, sondern dem Staate untergeordnete Körperschaften, die der Staatsaufsicht unterstehen und sogar den Befehlen der Polizei unterworfen sind. Gemeinden streiten daher auch nicht, wie die Verfassungsorgane, um Zuständigkeiten im obersten Willensbildungsprozesse des Staates, sondern nehmen Rechte gegenüber dem Staate wahr. Sie suchen beim Staatsgerichtshofe Schutz gegen staatliche Eingriffe in ihre Rechtssphäre. Schutzfunktion auszuüben ist aber nicht Aufgabe des Staatsgerichtshofs, und daher ist auch kein Raum für eine Parteifähigkit von Gemeinden zur Wahrnehmung ihrer Rechte.

Wenn der Staatsgerichtshof ausgeführt hat, daß Gemeinden dann Parteifähigkeit zu beanspruchen hätten, wenn sie „Verletzung ihrer öffentlichen Rechte auf Mitwirkung bei Hoheitsakten behaupten[127])", so trifft diese Ansicht insofern zu, als Kommunen dann vor dem Staatsgerichtshofe klagen können, wenn ihnen organschaftliche Funktionen zustehen. Zu denken ist etwa an die Provinzen Preußens, denen ein Recht auf Mitwirkung an der obersten staatlichen Willensbildung durch ihre Vertretung im Staatsrate gewährt ist. In Ausübung dieses Rechts sind sie selbst Organe und Organteile, und soweit es sich um die Wahrnehmung dieser organschaftlichen Funktionen handelt, steht auch Provinzen Parteifähigkeit im Verfassungsstreite zu.

Aus dem gleichen Grunde wie die Parteifähigkeit der Gemeinden ist die der übrigen öffentlichen Körperschaften abzulehnen[128]). Weder Kirchen noch sonstige mit öffentlichen Rechten ausgestattete Korporationen sind Verfassungsorgane, ihnen eine Klage beim Staatsgerichtshof zu gewähren, würde Schutz, aber nicht Schlichtung bedeuten.

---

[124]) RGZ. 121 Anhg. S. 13, DJZ. 22 S. 427, JW. 1927 S. 456.

[125]) RGZ. 121 Anhg. S. 13.

[126]) Ebensowenig genügt es, wie Roedel S. 42 meint, daß die Stellung der Gemeinden auf öffentlich-rechtlicher Grundlage beruht, kraft deren sie berufen sind, bestimmte Aufgaben wahrzunehmen. Eine solche Stellung nehmen auch untergeordnete Behörden ein.

[127]) RGZ. 121 Anhg. S. 8.

[128]) a. A. St. G. H. Lammers-S. S. 355, 292. Poetzsch, Arch. f. öfftl. R. 42 S. 90 ff. Kronheim S. 78, Rathgen S. 42, Meyhak S. 46, Roedel S. 41, Eiswald S. 26, Stier-Somlo, Hdwtb. d. Rw. Bd. 6 S. 396, Arndt zu Art. 19, Anschütz zu Art. 19, Waldecker zu Art. 87 Prß. Verf. U., Giese zu Art. 19.

Sehr bestritten ist die Frage, ob auch Staatsbürger in Zusammenschlüssen oder als Einzelpersonen vor dem Staatsgerichtshofe als Partei auftreten können. Keinesfalls besitzen sie diese Fähigkeit aus dem Gesichtspunkte der Schutzfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit, also zur Wahrung ihrer subjektiv-öffentlichen Rechte[129]). Wirtschaftliche Vereinigungen, Standes- und Berufsvertretungen, Nationale Minderheiten[130]) oder einzelne Staatsbürger können deshalb wegen Verletzung von Grundrechten oder anderer Verfassungsbestimmungen, aus denen sie besondere Rechte herleiten, niemals den Staatsgerichtshof anrufen. Diese Ansicht hat auch der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich bereits des öfteren ausgesprochen, indem er feststellte, daß er nicht dazu berufen sei, „anstelle eines Reichsverwaltungsgerichts jedem Staatsbürger Rechtsschutz in öffentlichen Angelegenheiten zu gewähren[131])." Trotzdem hat der Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung, RGZ 111 Anhg. S. 4, der Ortsgruppe Nassau des vormals unmittelbaren Reichsadels gegenüber der Preußischen Regierung Parteifähigkeit zuerkannt. Diese Ortsgruppe behauptete die Rechtsungültigkeit des Preußischen Adelsgesetzes vom 23. VI. 20 mit der Begründung, daß dem ehemals unmittelbaren Reichsadel durch die Deutsche Bundesakte von 1815 die Befugnis zugesichert sei, über Güter- und Familienverhältnisse verbindliche Verfügungen zu treffen, und daß diese Befugnis durch die Landesgesetzgebung nicht aufgehoben werden könne. Der Staatsgerichtshof nahm das Vorliegen einer Verfassungsstreitigkeit allein deshalb an, weil die „Antragsteller hinsichtlich ihrer Güter- und Familienverhältnisse ein Recht auf Selbstgesetzgebung behaupten, das nicht bloß auf einer Delegation der Landesstaatsgewalt beruhe[132])." Diese Begründung rechtfertigt aber nicht die Parteifähigkeit der Ortsgruppe Nassau des vormals unmittelbaren Reichsadels. Ihre Parteifähigkeit muß vielmehr deshalb abgelehnt werden, weil sie kein Verfassungsorgan ist, kein von der Verfassung berufener, für die staatliche Willensbildung letztlich maßgebender Faktor. Sie ist eine dem Staate untergeordnete Gruppe von Staatsbürgern, die dem Staate gegenüber Sonderrechte geltend macht und zu deren Schutz den Staatsgerichshof anruft. Schutz, nicht Schlichtung wird verlangt und deshalb keine Anwendung des Art. 19.

Fragen könnte man sich, ob Staatsbürgern dann Parteifähigkeit zuzuerkennen sei, wenn sie nicht als dem Staate untergeordnete Individuen auftreten, sondern in ihrer Eigenschaft als staatliche, von der

---

[129]) a. A. Poetzsch a. a. O., Meyhak a. a. O., Roedel S. 50, Stier-Somlo, St. R. S. 400, Arndt zu Art. 19, Anschütz zu Art. 19, Waldecker a. a. O.

[130]) Von Philipp S. 81 unverständlicherweise als Verfassungsorgane bezeichnet.

[131]) RGZ. 121 Anhg. S. 8, 124 Anhg. S. 47.

[132]) Zustimmend besonders Lammers, DJZ. 24 S. 804, Philipp S. 78, a. A. Schmitt S. 117, Triepel, St. L. T., S. 23.

Verfassung berufene Willensbildungsorgane. Diese Stellung nimmt der Staatsbürger in der Ausübung seines Rechtes bei der Wahl, dem Volksbegehren und dem Volksentscheid ein.

Selbst wenn man den einzelnen Wähler wegen seines Wahlrechtes als selbständiges Verfassungsorgan bezeichnen wollte, so liegt seine Parteifähigkeit doch nicht im Sinne des Art. 19 RV. Diese Bestimmung will einen Streit zwischen Verfassungsorganen deshalb durch richterliche Entscheidung beseitigen, um eine Störung im Verfassungsleben der Länder zu vermeiden und eine reibungslose Zusammenarbeit der obersten Staatsorgane zu ermöglichen. Geraten aber ein einzelner oder mehrere Staatsbürger mit diesen Organen in Konflikt, so entsteht keineswegs eine Störung im Verfassungsleben oder in der Zusammenarbeit der Verfassungsorgane, da der verfassungsrechtliche Einfluß des Einzelnen zu gering ist, um durch eine Streiterhebung eine Wirkung auf das Verfassungsleben auszuüben. Die Entscheidungsmöglichkeit eines Streites zwischen dem einzelnen Staatsbürger und Regierung oder Parlament würde praktisch nur dazu führen, daß der Staatsbürger die Möglichkeit hätte, zum Schutze der Rechte, die ihm auf Grund seines Wahlrechtes zustehen, den Staatsgerichtshof anzurufen. Wenn hier auch der Schutz von Rechten auf organschaftliche Betätigung verlangt würde, so würde doch der Staatsgerichtshof lediglich in Ausübung der Schutzfunktion handeln, denn ein Schlichtungsinteresse besteht bei dem geringen Einfluß des Einzelnen auf das Verfassungsleben und die staatliche Willensbildung nicht. Die Parteifähigkeit des Einzelnen würde ferner darauf hinauslaufen, daß dieser die Möglichkeit hätte, die Verfassungsorgane zu kontrollieren und eine etwaige Verfassungswidrigkeit, die seine Rechtssphäre als Wähler betrifft, durch Klage beim Staatsgerichthof zu korrigieren. Auch eine solche Popularklage zum Schutze der Verfassung liegt nicht in der Zweckbestimmung des Art. 19 RV.[133]).

Da somit das allein zu berücksichtigende Schlichtungsinteresse für die Entscheidung eines Streites zwischen dem Einzelnen und Verfassungsorganen nicht besteht, ist auch für eine Parteifähigkeit des Einzelnen als Wähler kein Raum[134]).

Staatsbürger bilden aber dann einen für das Verfassungsleben bedeutsamen Faktor und vermögen deshalb auch durch eine Streiterhebung den Verfassungsfrieden zu stören, wenn sie als organisierte politische Partei auftreten. Den politischen Parteien ist durch das Listen- und Verhältniswahlsystem ein so starker Einfluß auf die Zusammensetzung und die Willensbildung des höchsten Verfassungsor-

[133]) Schmitt, VL. S. 116, Kühn S. 53. Ders. S. 54 versagt dem Einzelnen die Parteifähigkeit, da sonst das „Verfassungsstreitverfahren des ihm eigenen politischen Charakters beraubt würde."

[134]) a. A. Jellinek, Arch. f. öfftl. R. n. F. 15 S. 109, Kronheim S. 83, Philipp S. 84, Triepel, St. L. T. S. 23, Meißner S. 46, Roedel S. 43, Vogels S. 199.

gans, des Parlaments, eingeräumt, daß sie im politischen Leben geradezu eine herrschende Rolle spielen. Die für die Willensbildung des Parlaments ausschlaggebenden Fraktionen sind ja selbst nur Teile dieser Parteien, „und zwar gerade diejenigen, welche die größte Wirksamkeit zur Förderung der Parteiziele entfallen[135])." Diese Machtstellung der Parteien ist durch die verfassungsrechtlichen Verhältnisse bedingt. „Die Volksvertretungen der neuzeitlichen Verfassungen setzen das Vorhandensein von Parteien voraus. Die Durchführung der Wahlen für die Volksvertretung ist ohne sie nicht denkbar. Ganz besonders gilt das bei der durch die Reichsverfassung (Art. 17) auch für die Wahlen zu den Volksvertretungen der Länder eingeführten Verhältniswahl. Sie ist ohne die Mitwirkung von organisierten Parteien überhaupt unmöglich. Mit ihnen rechnet denn auch die das Verhältniswahlverfahren näher regelnde Gesetzgebung[136])."

Bei dieser Stellung der politischen Parteien im Verfassungsleben ist es gerechtfertigt, den in einer politischen Partei zusammengeschlossenen, wahlberechtigten Staatsbürgern die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshofe zuzuerkennen, die man dem Einzelnen wegen mangelnden Schlichtungsinteresses versagt hat. Gerät eine Partei bei Wahrnehmung der organschaftlichen Rechte der Wähler in einen Streit mit anderen Verfassungsorganen, so ist eine Störung des Verfassungsfriedens sogar bis in die Wählerschaft hinein zu befürchten. Wahrnehmung organschaftlicher Rechte und Schlichtungsinteresse sind somit gegeben, die Parteifähigkeit der politischen Parteien vor dem Staatsgerichtshofe muß daher anerkannt werden[137]).

Auch der Staatsgerichtshof f. d. Dt. R. hat in ständiger Rechtsprechung politische Parteien als streitende Teile zugelassen[138]). Er hat es abgelehnt, dem einzelnen Wähler Parteifähigkeit zu gewähren. Da aber „den beteiligten Wählern dann der verfassungsmäßige Rechtsschutz überhaupt fehlen[139])" würde (Schutzfunktion!?), hat er die Wahrnehmung ihrer Rechte den politischen Parteien wegen ihres großen Einflusses auf die Wahl der Volksvertretung überlassen. Mit Recht hat aber der Staatsgerichtshof wiederholt ausgesprochen, daß nicht jede Personenvereinigung, die sich Partei nenne, im Verfassungsstreite auftreten könne, daß sie vielmehr den an eine Partei zu stellenden sachlichen Forderungen entsprechen müsse[140]). Im Anschluß daran hat der Staatsgerichtshof selbst bestimmte Erfordernisse aufgestellt, die die Eigenschaft einer politischen Partei bedingen[141]): Es

[135]) Lammers-S., S. 334.
[136]) Lammers-S., S. 334.
[137]) So auch Jellinek, Arch. f. öfftl. R. n. F. Bd. 15 S. 108.
[138]) Vgl. Lammers-S., S. 321, 329, 341, 356, 398, 411, 416. RGZ. 124, Anhg. S. 6. Er sieht in ihnen jedoch noch nicht „vollberechtigte Glieder des heutigen Staatsorganismus." RGZ. 124 Anhg. S. 46.
[139]) Lammers-S., S. 335.
[140]) RGZ. 118, Anhg. S. 22. Lammers-S., S. 413.
[141]) Lammers-S. S. 311, 414. Vgl. insbesondere den Beschluß des St. G. H. v. 9. 6. 28, S. 416.

muß sich um eine größere Zahl von Staatsbürgern handeln, die sich zur Erreichung politischer Ziele fest zusammengeschlossen haben, politische Ziele in dem Sinne, daß sie durch die Staatsgewalt, an der teilzunehmen erstrebt wird, verwirklicht werden sollen. Die Vereinigung muß sich zur Durchsetzung ihres Programmes politisch betätigen, etwa in Versammlungen, bei Wahlen oder durch die Presse. Sie muß ferner eine Organisation besitzen und eine gewisse Dauer ihres Bestandes, Beständigkeit ihres Hervortretens in der Öffentlichkeit sowie räumliche Ausdehnung ihres Tätigkeitsbereiches (Landes- und Ortsgruppen) aufweisen. Zu allen diesen Voraussetzungen muß aber als wesentlichste hinzutreten, daß die Betätigung der sog. Partei für das Wahlergebnis von Belang ist. „Gruppen, die unzweifelhaft nicht in der Lage sind, sich Zutritt zu der Volksvertretung zu verschaffen, deren politische Betätigungsmöglichkeit durch die Gestaltung des Wahlrechtes gar nicht berührt wird, sind keine Parteien im parlamentarischen Sinne und sind daher auch nicht befugt, vor dem Staatsgerichtshofe Wahlstreitigkeiten zum Austrage zu bringen[142])."

Dieser vom Staatsgerichshof eingenommene Standpunkt entspricht vollkommen dem Sinne des hier festgestellten Begriffes der Verfassungsstreitigkeit. Politischen Parteien wurde nur deshalb Parteifähigkeit zuerkannt, weil sie organschaftliche Rechte (Rechte der Wähler) wahrnehmen und weil ein Streit zwischen ihnen und anderen Verfassungsorganen wegen ihres großen Einflusses auf das Verfassungsleben und die Willensbildung des Parlaments eine gefährliche Störung des Verfassungsfriedens herbeiführen kann. Üben Parteien aber einen verfassungsrechtlichen Einfluß nicht aus, und das ist der Fall, wenn sie den vom Staatsgerichtshofe aufgestellten Erfordernissen nicht genügen, insbesondere nicht die Möglichkeit haben, die Willensbildung des Parlaments zu beeinflussen, so ist durch einen Streit mit ihnen auch eine Erschütterung des Verfassungslebens nicht zu befürchten. Sie stellen nichts anderes dar als eine zweckverbundene Gruppe von Staatsbürgern, der wegen ihrer geringen politischen Bedeutung die Parteifähigkeit ebenso zu versagen ist, wie dem einzelnen Wähler[143]).

Der Staatsbürger übt organschaftliche Funktionen auch als Beteiligter bei Volksbegehren und Volksentscheid aus. Ihm als Einzelperson deshalb Parteifähigkeit zuzuerkennen, ist aus denselben Gründen abzulehnen, die für die Ablehnung der Parteifähigkeit des einzelnen Wählers maßgebend waren. Es fehlt das für Art. 19 wesentliche Schlichtungsinteresse.

---

[142]) Lammers-S., S. 311. Mit Recht hat auch der St. G. H. 7 Mitgliedern einer Partei, die neben dieser im Verfassungsstreite auftraten, die Parteifähigkeit versagt. Lammers-S., S. 335.

[143]) Ortsgruppen einer Partei steht Parteifähigkeit nicht zu, da ihnen selbständige Einwirkungsmöglichkeit auf das Verfassungsleben fehlt. So auch der St. G. H. in Lammers-S., S. 415.

Dieses stellt sich aber wiederum dann sofort ein, wenn Staatsbürger als geschlossene Gruppe auftreten, der als solcher verfassungsmäßige Recht zusteht und die insofern auch das Verfassungsleben entscheidend zu beeinflussen vermag. Zu denken ist an die Anzahl von Staatsbürgern, denen das Recht zusteht, die Einleitung eines Volksbegehrens zu beantragen. Zwischen diesen Antragstellern und dem für die Zulassung des Antrages zuständigen Verfassungsorgan (meist der Innenminister) ist ein Streit über die Zulässigkeit des Verfahrens möglich. Es kann z. B. verschiedene Auffassung darüber bestehen, ob ein ausgearbeiteter Gesetzesentwurf im Sinne der gesetzlichen Vorschriften vorliege, besonders aber, ob es sich um ein Haushalts- oder Abgabegesetz handele. Der aus der Ablehnung des Antrages sich ergebende Streit wird sich in seiner Auswirkung nicht nur auf die unmittelbar Beteiligten beschränken. Hinter den um ihre organschaftlichen Rechte streitenden Antragstellern steht grundsätzlich eine weit größere Anzahl von Staatsbürgern, da ein Antrag nur dann gestellt werden wird, wenn die Antragsteller zumindest damit rechnen können, das Volksbegehren durchzubringen. Der Streit zwischen Antragstellern und dem ablehnenden Organ wird daher seine friedensstörende Wirkung auch in das Volk selbst hineintragen, das sich zum Teil, soweit es nämlich für das Volksbegehren eintritt, ebenfalls in seinen Rechten verletzt fühlen wird. Diese Folgen müssen vermieden werden und können es durch Art. 19 RV. Da die Antragsteller eine durch Zweckgemeinschaft geschlossene Gruppe bilden, die selbständige Handlungsfähigkeit besitzt, es sich um Wahrnehmung verfassungsorganschaftlicher Rechte handelt und ein Schlichtungsinteresse besteht, muß den Antragsstellern zum Volksbegehren die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshofe zuerkannt werden[144]) [145]).

Dagegen ist eine Parteifähigkeit von Bruchteilen der Stimmberechtigten[146]), der Mehrheit der Stimmberechtigten oder gar des ganzen Volkes[147]) abzulehnen. Zwar steht der Mehrzahl der Stimmberechtigten beim Volksentscheid eine ungeheure politische Macht zu, und man könnte den Schluß ziehen wollen, daß die Parteifähigkeit, die den Antragstellern zugebilligt worden ist, erst recht diesen Stimmberechtigten gewährt werden müsse. Der grundlegende Unterschied

[144]) Eiswald S. 26, Anschütz zu Art. 19. Jellinek, Verf. u. Verw. S. 29. Thoma S. 282.

[145]) Vgl. auch das Prß. Ges. über d. Verfahren bei Volksbegehren u. Volksentscheid v. 8. 1. 26, § 5 und 18. (Klage der Vertrauensleute der Antragsberechtigten beim Staatsgerichtshof bei Ablehnung des Antrages).

[146]) a. A. Roedel S. 41, Anschütz zu Art. 19, besonders für Minderheiten der Wählerschaft.

[147]) Die Nichteinberufung des Parlaments durch die Regierung, mit der Kronheim S. 40 die Parteifähigkeit des Volkes rechtfertigen will, ist bei dem grundsätzlich bestehenden Selbstversammlungsrecht des Parlaments nicht mehr zu befürchten. Für Parteifähigkeit des Gesamtvolkes ferner Vogels S. 199, Philipp S. 80.

besteht aber darin, daß die Antragsteller eines Volksbegehrens eine festgeschlossene Gruppe bilden, die über ihre organschaftliche Funktion hinaus Handlungsfähigkeit besitzt und einen einheitlichen Willen zu äußern vermag. Die Stimmberechtigten dagegen stellen eine unorganisierte Menge dar, die garnicht fähig ist, anders ihren Willen kundzutun, als die Gesetze es ihr durch positive Bestimmungen ermöglichen.

Gegen ihre Parteifähigkeit sprechen auch die Grundprinzipien des Deutschen Verfassungsrechts. Den Verfassungen des Reiches und der Länder liegt das Prinzip der mittelbaren Demokratie zugrunde, d. h. das Volk äußert seinen Willen grundsätzlich nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar durch seine Organe. Nur in ganz bestimmten Ausnahmefällen tut das Volk seinen Willen auch unmittelbar kund: bei der Wahl, beim Volksbegehren und beim Volksentscheid. Wenn in diesen Fällen auch gewissen Bruchteilen der Stimmberechtigten organschaftliche Funktionen zustehen, da sie selbständig, von der Verfassung berufen, an der staatlichen Willensbildung beteiligt sind, so ergibt sich daraus noch keineswegs, daß sie auch Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshofe besitzen.

Dagegen spricht vielmehr einmal, daß es nur ganz bestimmte Ausnahmefälle sind, in denen das Volk unmittelbar im Verfassungsleben auftritt, und daß diese Fälle immer auf ausdrücklicher gesetzlicher Grundlage beruhen. Hätte die Reichsverfassung die excepionelle Regelung auch auf das Gebiet des Verfassungsstreites ausdehnen wollen, so wäre dies durch positive Vorschrift zum Ausdruck gekommen. Dies ist z. B. in § 70 der Verfassungsurkunde von Mecklenburg-Schwerin geschehen, nach der der Landesstaatsgerichtshof durch ein Volksbegehren angerufen werden kann.

Es ist aber weiter zu berücksichtigen, daß nicht nur die Fälle, in denen das Volk unmittelbar tätig wird, sondern auch die Formen, in denen dies geschieht, gesetzlich festgelegt sind. Das Volk äußert unmittelbar seinen Willen durch Eintragung oder durch Stimmabgabe der Stimmberechtigten. Eine andere Form der organschaftlichen Willensäußerung ist nicht vorgesehen und daher auch nicht möglich. Denn wie erwähnt fehlt es der Menge der Stimmberechtigten im Gegensatz zu der Gruppe der Antragsteller an jeder Handlungsfähigkeit außerhalb der gesetzlich festgelegten Möglichkeiten, sie ist ohne inneren Zusammenhalt und vermag daher auch keinen einheitlichen Willen zu äußern[148]). Es ist deshalb auch praktisch schwer vorstellbar, daß das Volk oder ein Teil des Volkes einen Verfassungsstreit vor dem Staatsgerichtshofe durchführt. Wenn ein Teil der Schriftsteller, der auch Bruchteilen des Volkes die Parteifähigkeit im Verfassungsstreite zuerkennt, in Erkenntnis der praktischen Schwierigkeiten darauf hinweist, daß zur Durchführung eines solchen Streites die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen erlassen werden

[148]) Popp S. 32.

müßten[149]), so ist demgegenüber daran festzuhaten, daß Art. 19 RV. im Rahmen des geltenden Rechtes zu verstehen ist und daß dieses die Möglichkeit einer Parteifähigkeit des Volkes oder eines Volksteiles nicht vorsieht.

Die Behandlung der einzelnen Parteien kann hiermit abgeschlossen werden. Zu den wichtigsten und bestrittensten Fällen der Parteifähigkeit ist Stellung genommen worden[150]), soweit andere Fälle praktisch werden können, besteht mit Hilfe des hier festgestellten Begriffes der Verfassungsstreitigkeit und unter Berücksichtigung des Schlichtungszweckes des Art. 19 RV. stets die Möglichkeit, die Parteifähigkeit der Beteiligten festzustellen.

Es erübrigt sich ferner, eine besondere Gegenüberstellung der Parteien in ihrer Aktiv- und Passivlegitimation vorzunehmen, denn auch diese ergibt sich unmittelbar aus dem Begriffe der Verfassungsstreitigkeit.

Die Auffassung von Poetzsch[151]), daß bestimmten Organen „kraft eines allgemeinen Kontrollrechtes zur Verhinderung von Verfassungswidrigkeiten" die Befugnis zustehe, den Staatsgerichtshof anzurufen, ist bereits oben abgelehnt worden[152]). Ebensowenig kann der Ansicht Roedels[153]) beigestimmt werden, der ebenfalls Verfassungsorganen Parteifähigkeit gewährt, aber nicht nur wegen der Rechte, die ihre organschaftliche Stellung begründen, sondern auch darüber hinaus. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, daß „der Staatsbürger, der Verfassungsorgan wegen seines Wahlrechts ist, auch wegen Verletzung seiner Grundrechte den Verfassungsstreit erheben" kann. Die erwähnten Ansichten lassen unberücksichtigt, daß die Verfassungsorgane nicht schon allein wegen dieser ihrer Eigenschaft Parteifähigkeit besitzen, sondern weil ein Streit zwischen ihnen über ihre verfassungsrechtlichen Beziehungen ihre Zusammenarbeit hemmt und damit eine Störung des Verfassungslebens bedeutet. Die Legitimation zum Verfassungsstreite ergibt sich daher aus den Beziehungen der Parteien zum Streitgegenstande[154]). Nur wenn dieser die verfassungsrechtlichen

[149]) Kronheim S. 88. Die Behauptung Meyhaks S. 46, daß eine Entscheidung des Staatsgerichtshofes auch im Wege des Volksentscheids herbeigeführt werden könne, entspricht nicht den geltenden Bestimmungen

[150]) Vogels, S. 199, erwähnt mit Recht noch die Parteifähigkeit der Oberrechnungskammer, Art. 68 Prß. V. U.

[151]) Arch. f. öfftl. R. 43 S. 236.

[152]) oben S. 33.

[153]) S. 50.

[154]) Der Staatsgerichtshof kennt ferner eine öffentlich-rechtliche Nebenintervention. In einer Verfassungsstreitgkeit, an der materiell nur eine Landtagsfraktion und der Landtag beteiligt war, — es handelte sich um die Verfassungswidrigkeit eines Beschlusses, — ließ er neben dem beklagten Landtag auch den Staatspräsidenten als Partei zu. „Es sind Fälle denkbar, in denen die Entscheidung des Staatsgerichtshofs der Vollstreckung bedarf; gemäß Art. 19 Abs. 2 RV. gehört die Vollstreckung zur Zuständigkeit des Reichspräsidenten. Letzterem stehen Zwangsmittel nur gegen das beteiligte Land zu, nicht auch gegen einzelne Personen, Behörden oder Körperschaf-

Beziehungen der streitenden Organe betrifft, ist ihre Legitimation gegeben. So ist u. a. eine politische Partei nicht der Regierung oder dem Landtage gegenüber legitimiert, wenn sie wegen der Ungültigkeit eines Gesetzes wirtschaftlichen Inhalts streitet. Die verfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen der durch die politischen Parteien verkörperten Wählerschaft und den betreffenden Organen finden ihren Ausdruck in dem Einfluß der Wählerschaft auf die Zusammensetzung des Parlaments und damit der Regierung. Diese Beziehungen werden nur berührt, wenn das Wahlverfahren oder andere Grundsätze des Wahlrechts eine Beeinträchtigung erleiden, nicht aber durch andere etwaige verfassungswidrige Akte des Gesetzgebers oder der Regierung. Mit Recht hat daher der Staatsgerichtshof politischen Parteien nur in Wahlangelegenheiten Parteifähigkeit zuerkannt[155]).

Der Preußische Staatsrat ist der Regierung gegenüber in Fragen des Notverordnungsrechtes legitimiert, und zwar folgt dies „aus seiner Zuständigkeit zur Mitwirkung bei der Regelung des Gegenstandes der Notverordnung im Wege des Gesetzes[156])", also aus den Beziehungen der Parteien beim Gesetzgebungsprozesse. Aus den gleichen Beziehungen ergibt sich die Ligitimation des Staatsrates gegenüber dem Landtage. Auch die Legitimation des Landtages oder der Landtagsfraktion gegenüber der Regierung gründet sich zunächst auf ihre Zusammenarbeit bei der Gesetzgebung. So kann ein Streit zwischen diesen Parteien deshalb entstehen, weil die Regierung sich weigert, ein Gesetz wegen seiner Verfassungswidrigkeit auszufertigen. Andererseits ist ein Streit einer der Minderheit angehörigen Fraktion mit der Mehrheit des Landtages und der Regierung möglich, wenn diese gemeinsam ein verfassungswidriges Gesetz mit einfacher Mehrheit durchzubringen versuchen[157]).

Die Beziehungen zwischen Parlament und Regierung gehen aber durch die besondere verfassungsrechtliche Stellung dieser Organe weit über das Gebiet der Gesetzgebungstätigkeit hinaus. Dem Parlament steht durch das parlamentarische Regierungssystem ein Kontrollrecht gegenüber der Regierung zu. Man hat zwar geglaubt, daß durch die Möglichkeit des Mißtrauensvotums eine Verfassungsstreitigkeit zwischen Parlament und Regierung unmöglich sei[158]) und hat gerade aus

---

ten. Gesetzlicher Vertreter des Landes W. nach außen ist nicht der Landtag sondern der Staatspräsident. Der gesetzliche Vertreter des von der Vollstreckung bedrohten Landes kann ein berechtigtes Interesse haben, schon vor der Vollstreckung gehört zu werden." Vgl. Lammers-S., S. 316.

[155]) Vgl. u. a. RGZ. 124, Anhg. S. 47. Abzulehnen als Verfassungsstreitigkeit ist mit Recht ein Streit zwischen der Prß. Ortsgruppe einer Partei und dem Lande Mecklenburg-Strelitz wegen Ungültigkeit eines Mecklenbg. Wahlgesetzes. Es fehlt schon an einem Streite „innerhalb eines Landes." Lammers-S., S. 397.

[156]) RGZ. 124, Anhg. S. 29.

[157]) St. G. H. Lammers-S. S. 363.

[158]) Vgl. besonders Haußmann, Prot., S. 114.

diesem Grunde den historischen Begriff der Verfassungsstreitigkeit, der sich auf den Streit zwischen Regierung und Volksvertretung beschränkte, auch auf andere Parteien ausgedehnt. Diese Auffassung ist jedoch unrichtig[159]). Ein verantwortungsvolles Parlament wird einer mit Erfolg arbeitenden Regierung nicht den Abschied geben, um seine von der Regierung abweichende Rechtsansicht durchzusetzen. Auch wird durch die Parteifähigkeit der Fraktionen, die oft gar keinen Einfluß auf die Erteilung des Mißtrauensvotums haben, die Möglichkeit eines Verfassungsstreites zwischen Parlamentsteilen und der Regierung geschaffen. Der Wert einer gerichtlichen Entscheidungsinstanz für Verfassungsstreitigkeiten zwischen Parlament und Regierung besteht darin, die Anwendung des Mißtrauensvotums in den Fällen zu erübrigen, in denen den Parteien bereits mit einer gerichtlichen Entscheidung gedient ist.

Daraus ergibt sich, daß die Legitimation des Parlaments oder der Fraktionen gegenüber der Regierung immer schon dann gegeben ist, wenn Gelegenheit zu einem Mißtrauensvotum vorliegt. Ein Verfassungsstreit ist daher bezüglich jeder Handlung der Regierung möglich[160]) [161]).

Zwar wird der Staatsgerichtshof dadurch zum Kontrollorgan über die Handlungen der Regierung, in diesem Falle widerspricht dies jedoch nicht dem Sinne des Art. 19 RV. Die kontrollierende Tätigkeit des Staatsgerichtshofs ist darauf zurückzuführen, daß die verfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen Parlament und Regierung nicht nur auf ihrer Zusammenarbeit bei der Gesetzgebungstätigkeit beruhen, sondern auch auf der politischen Kontrolle, die durch das Parlament über die Regierung ausgeübt wird. Durch das Bestehen dieser Kontrolle werden durch jede Handlung der Regierung die verfassungsrechtlichen Beziehungen zwischen dieser und dem Parlament berührt, denn jederzeit kann die Regierung wegen ihrer Handlungsweise zur Verantwortung gezogen, evtl. ihrer organschaftlichen Stellung entkleidet werden. Diese politische Kontrolle in geeigneten Fällen so durchzuführen, daß Erschütterungen des Verfassungslebens (Regierungskrisen) vermieden werden, ist Aufgabe des Staatsgerichtshofs.

---

[159]) Vgl. Kühn S. 53, Greiner S. 91. Nach diesem finden politische Streitigkeiten ihre Erledigung durch das Mißtrauensvotum, rechtliche Streitigkeiten durch den Staatsgerichtshof.

[160]) Es muß im kontreten Falle aber auch eine Handlung der Regierung vorliegen. So hat der St. G. H. (Lammers-S., S. 374) es mit Recht abgelehnt, die Regierung gegen ihren Willen in einen Streit hineinzuziehen, in dem eine Landtagsminderheit (Antragsberechtigte z. Einsetzung eines Untersuchungsausschusses u. Fraktion) die Verfassungswidrigkeit eines Landtagsbeschlusses geltend machte. Eine materielle Beteiligung der Regierung am Streite lag nicht vor.

[161]) Der St. G. H. hat neuerdings Fraktionen um dieser ihrer Eigenschaft willen die Zuständigkeit zur Kontrolle der Regierung nicht zuerkannt. (Unveröffentlicht, vgl. Entscheidungs-Begründung i. B. Z. am Mittag v. 19. 12. 29).

Auch in dieser kontrollierenden Tätigkeit übt er also letzten Endes die Schlichtungsfunktion aus.

Selbstverständlich sind auch die Verfassungsstreitigkeiten zwischen Parlament und Regierung nur im Rahmen des allgemeinen Begriffes der Verfassungsstreitigkeit möglich. Nur wenn Rechtsstreitigkeiten vorliegen, d. h. wenn darüber gestritten wird, ob eine Regierungshandlung den gesetzlichen Bestimmungen entspricht, kann der Staatsgerichtshof angerufen werden. Fragen der Zweckmäßigkeit, der politischen Erwägung, des freien Ermessens unterliegen seiner Entscheidung nicht[162]). So hat z. B. der Staatsgerichtshof hinsichtlich der Voraussetzungen für den Erlaß einer Notverordnung, die vorliegen, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes ihren Erlaß dringend erfordern (Art. 55 Prß. Verfassungsurk.), nur nachzuprüfen, ob die Regierung bei Erlaß der Verordnung von dem ihr gewährten freien Ermessen pflichtgemäß Gebrauch gemacht hat. Nur bei einer solchen Prüfungsweise wird der Staatsgerichtshof seiner Aufgabe gerecht, festzustellen, ob die Funktionsausübung der Regierung sich im Rahmen der Gesetze hält. Da der Regierung vom Gesetz freies Ermessen eingeräumt ist, so liegt in der Feststellung des Staatsgerichtshofs, daß die Regierung dieses Ermessen pflichtgemäß angewandt hat, auch bereits die Feststellung, daß die Regierungshandlung gesetzmäßig ist. Für eine weitere gerichtliche Entscheidung ist kein Raum[163]). Die Beurteilung der Frage, ob die Handlung der Regierung auch zweckmäßig und politisch zu billigen ist, muß den zuständigen politischen Organen überlassen bleiben[164]).

Die politische Kontrolle des Parlaments wird durch Art. 19 RV. daher nicht berührt. Divergenzen mit der Regierung in Fragen der politischen Anschauung und Zweckmäßigkeit finden weiter durch die Vertrauensentziehung ihre Lösung. Ebensowenig kann eine Entscheidung des St. G. H. gemäß Art. 19 RV. herbeigeführt werden, wenn es sich um einen Verfassungsbruch der Regierung handelt, d. h. um eine bewußte Verletzung der Verfassung[165]). In diesem Fall fehlt es an der Voraussetzung eines Streites. Dieser erfordert, daß eine gegensätzliche Auffassung der Parteien über den Streitgegenstand besteht und jede Partei ihre Auffassung für die richtige hält. Diese Gegensätzlichkeit fehlt aber beim Verfassungsbruche, da die Regierung die Verfassungsverletzung im Bewußtsein ihrer Rechtswidrigkeit vornimmt. Es besteht daher auch kein Bedürfnis zu schlichten,

[162]) Vgl. unten S. 34, 35.

[163]) Auch der St. G. H. (Lammers-S. S. 273) trägt dem Ermessen der Regierung Rechnung und kommt zu dem Ergebnis, „daß das Ermessen der Regierung ihr Vorgehen solange als berechtigt erscheinen lassen muß, als nicht das Gegenteil aus den Verhältnissen der kritischen Zeit heraus sich einwandfrei ergibt."

[164]) Vgl. dazu auch St. G. H. Lammers-S., S. 352.

[165]) Kronheim S. 114, Meyhak S. 19, Popp S. 35, Anschütz, Bericht, S. 203.

die Regierung muß vielmehr wegen ihrer Handlungsweise zur Verantwortung gezogen werden. Zu diesem Zwecke besteht das staatsrechtliche Anklageverfahren, nicht aber der Staatsgerichtshof gemäß Art. 19 RV.

Parteifähigkeit und Legitimation im Verfassungsstreite stehen dem Parlament und der Regierung nur so lange zu, wie sie eine organschaftliche Stellung einnehmen. Muß die Regierung zurücktreten oder wird das Parlament aufgelöst, so wird man zwar dem neuen Parlamente, der neuen Fraktion und der neuen Regierung das Recht zubilligen müssen, den begonnenen Streit aufzunehmen, denn sie sind unmittelbare Rechtsnachfolger der alten Parteien[166]). Sie erwerben jedoch nicht ohne weiteres die Parteistellung ihrer Rechtsvorgänger[167]). Es besteht kein Interesse, den Streit nur um der Entscheidung willen bis zum Urteil durchzuführen. Die Entscheidung hat allein den Zweck, den Streit als solchen aus der Welt zu schaffen. Nimmt die neue Partei den Streit nicht auf, so ist er zwischen den alten durch Fortfall eines der streitenden Teile erledigt. Einer Entscheidung bedarf es dann nicht mehr.

Nach diesen Feststellungen über die Parteifähigkeit und die Legitimation der Parteien im Verfassungsstreite bleibt nun noch zu untersuchen, was Gegenstand einer Verfassungstreitigkeit sein kann.

Aus der Bezeichnung Verfassungsstreitigkeit ergibt sich, daß als Gegenstand des Streits nur Verfassungsrecht in Betracht kommt. Mit diesem Ergebnis ist jedoch nur wenig gewonnen, denn es erhebt sich die weitere Frage, ob unter Verfassungsrecht nur die formelle Verfassung (Verfassungsurkunde) oder auch das materielle Verfassungsrecht (alle Rechtssätze, die den rechtlichen Aufbau des Staatswesens sowie die Grundlagen der Rechtsverhältnisse zwischen Staat und seinen Angehörigen enthalten)[168]) zu verstehen ist. Ferner bleibt zu fragen, ob Streitgegenstand nur Landesverfassungs- oder auch Reichsverfassungsrecht sein kann.

Es entspricht dem hier festgestellten Begriffe der Verfassungsstreitigkeit, hinsichtlich des Streitigegenstandes weite Auslegung Platz greifen zu lassen. Der wesentliche Gesichtspunkt für die Einsetzung einer Entscheidungsinstanz für Verfassungsstreitigkeiten war ja nicht durch den Streitgegenstand, sondern den Streit als solchen gegeben. Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen über die Ausübung ihrer organschaftlichen Funktionen sollen durch richterliche Entscheidung beseitigt werden.

Der Umfang dieser Funktionen ist zwar grundsätzlich in der Verfassungsurkunde festgelegt, diese regelt die Stellung der Verfas-

166) Vgl. St. G. H. Lammers-S., S. 288.
167) Roedel S. 36.
168) Helfritz S. 85.

sungsorgane aber nicht erschöpfend. Neben ihr besteht eine große Anzahl einfacher Gesetze, die ebenfalls Verfassungsrecht enthalten. Sie sind zwar nicht als „Verfassungsgesetze" bezeichnet, wie im Oesterreichischen Staatsrecht, ihre Zugehörigkeit zum materiellen Verfassungsrechte ergibt sich aus ihrem Inhalt. Mag das Gesetz mit einfacher oder verfassungsändernder Mehrheit zustandegekommen sein, erheblich ist allein, ob es Vorschriften enthält, die den Aufbau des Staatswesens, seine letztlich maßgebende Willensbildung sowie die Grundlagen der Rechtsverhältnisse zwischen Staat und seinen Angehörigen regelt.

Über dieses in einfachen Gesetzen niedergelegte Verfassungsrecht ist ein Streit zwischen Verfassungsorganen ebenso möglich, wie über die Bestimmungen der Verfassungsurkunde, denn es enthält gleichfalls grundlegende Vorschriften über den Umfang verfassungsorganschaftlicher Funktionen. Mit Recht vertritt die herrschende Lehre daher den Standpunkt, daß Gegenstand des Verfassungsstreites nicht nur die Verfassungsurkunde sondern das gesamte materielle Verfassungsrecht sein kann[169]). Da der Streit zwischen Verfassungsorganen nach Art. 19 RV. nicht wegen der zugrundeliegenden Norm, sondern um des innerstaatlichen Verfassungsfriedens willen entschieden werden soll, kann es keinen Unterschied machen, ob die rechtliche Grundlage des Streites in der Verfassungsurkunde oder in einem anderen verfassungsrechtlichen Gesetze enthalten ist[170]).

Ebensowenig kann ein Unterschied darin bestehen, ob es sich um gesetztes Recht oder um Gewohnheitsrecht handelt, denn da Gewohnheitsrecht auch im Staatsrecht allgemein als vollwertige Norm anerkannt ist[171]), besteht kein Grund, ihm für den Begirff der Verfassungsstreitigkeit diese Anerkennung zu versagen.

Auch die Geschäftsordnung eines Parlaments kann Gegenstand eines Verfassungsstreites sein[172]). Sie ist zwar kein formelles Gesetz, enthält aber Bestimmungen über die Zusammensetzung und Befugnisse von Verfassungsorganen (Fraktionen, Ausschüsse) und besitzt insofern die Eigenschaft einer verfassungsrechtlichen Bestimmung. Der St. G.H. (RGZ. 112, Anhg. S. 11) vertritt zwar die Ansicht, daß die Geschäftsordnung selbständig außerhalb der Verfassung stehe und ihre mißbräuchliche Anwendung in keinem Falle eine Verletzung der Verfassung bedeute. In einer späteren Entscheidung (RGZ. 121 Anhg. S. 23) untersucht der Staatsgerichtshof jedoch eingehend, unter Berufung auf Art. 26 Prß. VU., ob eine Verletzung der Geschäftsordnung vorliege, als von der klagenden Partei behauptet wurde, daß der ständige Ausschuß des Parlaments geschäftsordnungswidrig zusam-

---

[169]) a. A. Dose S. 4, Philipp S. 23, Vogels S. 198.
[170]) Greiner S. 26, Rathgen S. 19.
[171]) Helfritz S. 17.
[172]) Meyhak S. 15, Kühn S. 51, a. A. Popp S. 21.

mengesetzt gewesen sei und daher keine wirksamen Funktionen habe ausüben können.

Bei alledem kann Gegenstand des Streites stets nur geltendes Recht sein. Das schließt jedoch nicht aus, daß ein Verfassungsstreit auch über die Aufhebung oder Einführung einer Verfassungsbestimmung entstehen kann. Die Aufhebung einer Bestimmung kann dadurch zum Streitgegenstande werden, daß die Form der Aufhebung (qualifizierte oder einfache Mehrheit bei Aufhebung eines verfassungsändernden Gesetzes) streitig wird. Über die Einführung einer Verfassungsbestimmung kann insofern ein Streit bestehen, als die im Verfassungsrechte begründete Rechtspflicht der an der Gesetzgebung beteiligten Organe zum Erlaß oder zur Einbringung eines Gesetzes (z. B. Art. 107 RV.) Anlaß zu einem Streite gibt. In beiden Fällen ist im Grunde geltendes Recht Gegenstand des Streites[173]).

Gegenstand im Verfassungsstreite kann somit das gesamte geltende materielle Landesverfassungsrecht sein. Daß auch die Reichsverfassung Gegenstand eines Verfassungsstreites innerhalb eines Landes sein kann, wurde früher überwiegend abgelehnt[174]). Erst durch die ständige Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes[175]) ist man von dieser Auffassung abgegangen[176]). Mit Recht begründet der Staatsgerichtshof seinen Standpunkt damit, daß eine Beschränkung des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit auf Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der Landesverfassung nicht mit dem Wortlaute des Art. 19 vereinbar sei. Da dieser schlechthin von Verfassungsstreitigkeiten ohne Einschränkung spreche, müsse man darunter sowohl Streitigkeiten, die in der Landesverfassung, als auch solche, die in der Reichsverfassung wurzeln, verstehen. Der Zusatz „innerhalb eines Landes" wolle die Streitigkeiten nicht gegenständlich beschränken, d. h. auf das innerhalb eines Landes geltende Verfassungsrecht, der Zusatz enthalte vielmehr nur eine örtliche Abgrenzung dahin, daß die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs für solche Verfassungsstreitigkeiten begründet sein solle, die „innerhalb eines Landes" d. h. zwischen Stellen eines Landes, entständen.

Der Staatsgerichtshof kommt aber trotzdem nicht zu dem Ergebnis, daß alle Normen der RV. Gegenstand einer Verfassungstreitigkeit sein können: „Da auch die Anwendung von reichsrechtlichen Verfassungsvorschriften durch eine Landesstelle immer nur auf Grund der die Zuständigkeit dieser Stelle begründenden Landesverfassung oder anderer landesverfassungsrechtlicher Vorschriften erfolgt, so

[173]) Vgl. Greiner S. 29, Meyhak S. 28. Rathgen S. 20, (Reformwünsche ohne rechtliche Grundlage können allerdings nicht zu einer Verfassungsstreitigkeit i. S. d. Art. 19, führen).

[174]) Insbesondere Anschütz (1926) zu Art. 19 RV., ders., Bericht, S. 199.

[175]) Lammers-S., S. 292, 325, 333, 344, 353, 401. Vgl. auch Lammers JW. 27 S. 456 ff.

[176]) Anschütz (1929) zu Art. 19 RV.

können tatsächlich nur solche Normen der RV. unter den Art. 19 fallen, die auf die Landesverfassung oder landesverfassungsrechtliche Normen einwirken und insoweit eine Ergänzung der Landesverfassung bilden[177])."

Diese Auffassung des Staatsgerichtshofs könnte dahin verstanden werden, daß die RV. nur in den Fällen Gegenstand einer Verfassungsstreitigkeit sein könne, in denen sie normative, organisatorische Bestimmungen für die Landesverfassungen enthält (Art. 17, 36—39 RV.)[178]), oder aber besondere Pflichten für die Länder aufstellt (Art. 173, 138 RV.)[179]). Eine so enge Auffassung würde jedoch keineswegs im Sinne des Art. 19 liegen, auch wäre sie keine notwendige Konsequenz aus den Ausführungen des Staatsgerichtshofs[180]). Obwohl die Landesverfassungsorgane ihre organschaftlichen Funktionen aus dem Landesverfassungsrecht herleiten, können sie doch in Ausübung dieser Funktionen gegen Reichsverfassungsrecht verstoßen, das nicht normativ die organisatorischen Bestimmungen der Landesverfassung ergänzt oder den Ländern besondere Pflichten auferlegt. Die Reichsverfassung ist als oberstes Recht innerhalb des Reiches auch der oberste Maßstab für die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Landesorgane. In diesem Sinne wirkt sie immer auf die Landesverfassungen und die Funktionsausübung der Landesorgane ein[181]). So ist es möglich, daß ein Landesparlament ein Gesetz erläßt, das gegen Art. 123 RV. (Versammlungsfreiheit) verstößt und daß die Landesregierung sich weigert, dieses Gesetz auszufertigen. Art. 123 wirkt weder organisatorisch auf die Landesverfassungen ein, noch legt er den Ländern besondere Pflichten auf. Trotzdem wirkt diese Vorschrift aber auf die Funktionsausübung des Landesparlamentes ein. Sie verbietet ihm, ihr widersprechende Gesetze zu erlassen und umgrenzt damit den Umfang seiner Funktionen. Entsteht zwischen Parlament und Regierung über die Reichsverfassungswidrigkeit des Gesetzesbeschlusses ein Streit, so liegt ein Verfassungsstreit im Sinne des Art. 19 RV. vor[182]). Es handelt sich um einen Streit zwischen Verfassungsorganen über die Ausübung ihrer organschaftlichen Funktionen, dessen Gegenstand Verfassungsrecht ist. Nicht anders liegt der Fall, wenn das reichsverfassungswidrige Gesetz bereits ausgefertigt und verkündet ist. Daß nach Art. 13 Abs. 2 Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar sei, auf Antrag einer Reichs- oder Landeszentralbehörde ein oberstes Ge-

[177]) Lammers-S. S. 295.
[178]) Schmitt, Arch. f. öfftl. R. 55 S. 205, Lammers JW. 27 S. 456.
[179]) Lammers-S. S. 295.
[180]) Vgl. Poetzsch, DJZ. 29 S. 1508.
[181]) Triepel, St. L. T., S. 24, läßt daher auch die RV. immer dann als Streitgegenstand zu, „wenn und soweit sie Normen enthält, nach denen das einzelstaatliche Verfassungsleben sich zu richten hat."
[182]) Nach Philipp S. 34 ist in diesem Falle eine Streitentscheidung nicht möglich. Nach Art. 13 nicht, weil kein Landesgesetz vorhanden sei. nach Art. 19 nicht, weil Streitgegenstand die Reichsverfassung sei.

richt des Reiches entscheidet, schaltet die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs nach Art. 19 RV. nicht aus[183]). Dort handelt es sich um autoritative Auslegung, hier um Streitschlichtung.

Geht andererseits die Regierung gegen Beamte, die sich an einem Volksbegehren beteiligen, mit Disziplinarmaßnahmen vor, weil sie diese Beteiligung nach dem Inhalte des Volksbegehrens für unvereinbar mit den Beamtenpflichten hält, und erhebt eine Landtagsfraktion den Verfassungsstreit wegen Verletzung des Art. 118 RV., so ist ebenfalls Streitgegenstand eine Vorschrift der RV., die keine organisatorischen Bestimmungen für die Länderverfassungen enthält. Auch hier liegt aber eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Art. 19 RV. vor, denn Art. 118 bildet eine Schranke für die organschaftliche Funktionsausübung der Regierung[184]).

In diesen Fällen Art. 19 nicht zur Anwendung bringen zu wollen, besteht mit Rücksicht auf seinen Wortlaut, wie der Staatsgerichtshof mit Recht ausgeführt hat, kein Grund. Auch daß Reichsverfassungsstreitigkeiten (Streitigkeiten zwischen Reichsverfassungsorganen) keine Regelung gefunden haben, kann der hier vertretenen Auffassung nicht entgegenstehen. Die RV. hat von einer solchen Regelung nicht wegen der dem Streite zugrundeliegenden Norm Abstand genommen, sondern weil die Handlungen der Reichsorgane wegen ihrer großen politischen Tragweite nicht geeignet sind, den Gegenstand einer gerichtlichen Entscheidung zu bilden. Der Sinn und Zweck des Art. 19 verlangt, daß Streitigkeiten zwischen Verfassungsorganen, die im übrigen dem Begriffe der Verfassungsstreitigkeit entsprechen und eine Vorschrift der RV. zum Gegenstand haben, in vollem Umfange als Verfassungsstreitigkeiten angesehen werden[185]). Zweck des Art. 19 ist nicht Auslegung der Landesverfassung, sondern Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Landesverfassungsorganen. Nicht der Streitgegenstand bedingt die Entscheidung, sondern der Streit als solcher. Besteht er über Reichsverfassungsrecht, so besteht das gleiche Interesse, ihn aus der Welt zu schaffen, wie wenn er über Landesverfassungsrecht bestände[186]).

---

[183]) Vgl. St. G. H. JW. 29 S. 54, a. A. Popp S. 19.

[184]) Auch der St. G. H. ließ in diesem Falle die RV. als Gegenstand des Verfassungsstreites zu, mit der Begründung, daß es für das Vorliegen einer Verfassungsstreitigkeit genüge, wenn diese zwischen parteifähigen Landesstellen bestehe. (Unveröffentlicht, vgl. die Begründung in B. Z. am Mittag vom 19. 12. 29).

[185]) Stier-Somlo, Hdwtb. d. Rechtswiss. Bd. 6 S. 395, ders., St. R. S. 400, Poetzsch-Heffter zu Art. 19, a. A. Dose S. 5, Rathgen S. 44, Meyhak S. 13, Philipp S. 33, Eiswald S. 20, Roedel S. 21; vgl. auch Schmitt, Arch. f. öfftl. R. 55 S. 205.

[186]) Nach Poetzsch, DJZ. 29 S. 1508, kommt der St. G. H. zu der engen Auslegung hinsichtl. d. RV. als Streitgegenstand, weil er die Länderverwaltung hinreichend durch Art. 15 RV. überwacht glaubt.

Unter diesen Umständen ist die Frage von Poetzsch[187]), ob auch Grundrechte Gegenstand einer Verfassungsstreitigkeit sein können, bejahend zu beantworten. Wenn auch unter dem Gesichtspunkte der Schutzfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit ein Streit über Grundrechte nicht als Verfassungsstreit im Sinne des Art. 19 angesehen werden konnte, so stehen dem vom Standpunkte der Schlichtungsfunktion aus keine Bedenken entgegen. Grundrechtsbestimmungen als objektives Verfassungsrecht können zwischen Verfassungsorganen, besonders zwischen Regierung und Parlament, ebenso streitig werden, wie andere Verfassungsbestimmungen, in beiden Streitfällen besteht das gleiche Schlichtungsinteresse[188]).

Zusammenfassend ist daher zu sagen, daß Gegenstand einer Verfassungsstreitigkeit die Verfassungsurkunde sowie das gesamte übrige materielle Verfassungsrecht sein kann, wobei es gleichgültig ist, ob es sich um Landes- oder Reichsverfassungsrecht, ob es sich um gesetztes Recht oder Gewohnheitsrecht handelt.

Damit können die Untersuchungen über den Begriff der Verfassungsstreitigkeit geschlossen werden, denn die drei Bestandteile, die diesen Begriff ausmachen, sind im vollen Umfange festgestellt worden: Die Parteifähigkeit, die Legitimation der Parteien im Verfassungsstreite und der Streitgegenstand.

Parteifähigkeit besitzen alle Landesverfassungsorgane, insbesondere der Landtag, der Staatspräsident, die Regierung, der Ressortminister, der Prß. Staatsrat, Landtagsfraktionen, Abgeordnetengruppen mit besonderen verfassungsrechtlichen Funktionen (Ausschüsse, Antragsberechtigte), der Auflösungsausschuß gemäß Art. 14 Prß. V. U., Provinzen, soweit ihre Beteiligung an der staatlichen Willensbildung in Frage steht, politische Parteien, Antragsberechtigte zum Volksbegehren.

Legitimation im Verfassungsstreite besitzen diese Parteien, wenn der Streit die Ausübung ihrer Funktionen betrifft und diese den verfassungsrechtlichen Beziehungen der streitenden Teile zugrundeliegen.

Streitgegenstand kann das gesamte materielle Reichs- und Landesverfassungsrecht sein, gleichgültig, ob es sich um gesetztes Recht oder Gewohnheitsrecht handelt.

---

[187]) Arch. f. öfftl. R. 42 S. 90 ff.

[188]) Es kann deshalb Poetzsch, DJZ. 29, S. 1510, nicht zugestimmt werden, daß, wenn ein Streit um Grundrechte keine Verfassungsstreitigkeit im Sinne d. Art. 19 sei, die Zuständigkeit des St. G. H. auch nicht dadurch begründet werde, daß die Klägerrolle von einer Stelle übernommen wird, die unter anderen Umständen geeignet ist, als streitender Teil vor dem St. G. H. aufzutreten.

Das Ergebnis dieser Untersuchungen tritt zwar in Gegensatz zu vielen in der Wissenschaft vertretenen Ansichten, insbesondere hinsichtlich der Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshofe, es fügt sich jedoch harmonisch in das System des Deutschen Staatsrechts ein. Das Vorhandensein eines Staatsgerichtshofes bedingt noch nicht einen umfassenden Rechtsschutz in öffentlichen Angelegenheiten und eine verfassungsgerichtliche Kontrolle aller Staatsakte. Gerade diese „Illusion des Rechtsstaates[189])" war es, die eine Unsicherheit in die Abgrenzung der Parteirollen im Verfassungsstreite gebracht hat. Nach Schaffung des lang ersehnten Staatsgerichtshofes glaubte die deutsche Staatsrechtswissenschaft unter seine Zuständigkeit alles das bringen zu müssen, was nach ihrer Ansicht verfassungsrechtlichen Schutzes bedurfte. Dazu kam noch, daß auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit in ihrer beschränkten Zuständigkeit (Enumerationsmethode) vielen als unzureichend erschien und das angekündigte Reichsverwaltungsgericht nicht zur Entstehung kam[190]). Auch glaubte man dem Staatsbürger, weil er durch die demokratische Verfassung zum „Mitträger der Souveränität[191])" geworden war, den Weg zum Staatsgerichtshofe nicht verschließen zu können.

Alle diese vermeintlichen Lücken sollte der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich ausfüllen. Man vergaß dabei aber vollständig, daß der Rechtsschutz, den man innerhalb eines Landes gewährte, innerhalb des Reiches fehlte, obschon der Staatsgerichtshof doch ein Gericht des Reiches ist. Man übersah, daß bei einer so erweiterten Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes die Nichtregelung von Reichsverfassungsstreitigkeiten unverständlich werden mußte[192]), denn welchen Grund sollte das Reich haben, den Rechtsschutz, den es innerhalb der Länder gewährte, innerhalb des Reiches zu versagen.

Obwohl man die historischen Vorläufer des Art. 19 RV., den Bundesbeschluß von 1834 und Art. 76 der RV. von 1871, zur Auslegung des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit heranzog, vergaß man doch zu berücksichtigen, daß trotz Aenderung der staatsrechtlichen Verhältnisse die Grundaufgaben des Art. 19 und die seiner Vorläufer die gleichen geblieben waren, die Schlichtung, die Erhaltung des einzelstaatlichen Verfassungsfriedens, und man vergaß weiter, daß diese Aufgaben allein maßgebend sein durften für die Auslegung des Begriffes der Verfassungsstreitigkeit.

Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich hat in seiner bisherigen Praxis eine Rechtsprechung herausgebildet, die, abgesehen von der Anerkennung der Parteifähigkeit von Gemeinden, Kirchen und der Ortsgruppe Nassau des vormals unmittelbaren Reichsadels,

---

189) Tartarin-Tarnheyden, St. L. T., S. 91.
190) Vgl. Poetzsch, DJZ. 1929 S. 1510.
191) Anraths, Bericht, S. 240.
192) Schmitt, VL. S. 116.

dem voll entspricht, was der Zweck des Art. 19 erfordert. Möge er in sinngemäßer Weiterentwicklung seiner Rechtsprechung den an ihn herantretenden Aufgaben gerecht werden, möge er dabei jedoch nie den Rahmen überschreiten, den ihm der Zweck des Gesetzes setzt. Wenn sich das Bedürfnis nach einem umfassenderen Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts, als er nach geltendem Rechte gewährt werden kann, bemerkbar macht, so darf diese Lücke nicht durch eine Interpretation des Gesetzes ausgefüllt werden, die seinem Sinne und dem eines ganzen Rechtssystems zuwiderläuft. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, durch Schaffung positiver Bestimmungen den Bedürfnissen abzuhelfen, die im Rechtsleben auftreten.

Literaturverzeichnis.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs, Komm. 1926.
Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs, Komm. 1929.
Anschütz: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Hdb. d. Politik I. S. 302 f.
Arndt: Die Verfassung des Deutschen Reichs, Komm. 1927.
Bähr: Der Rechtsstaat 1864.
Binding: Deutsche Staatsgrundgesetze 1905.
Bühler: Rechtsschutz im öffentlichen Recht in: Recht und Staat im neuen Deutschland, Bd. 2.
Cohn: Die Reichsaufsicht über die Länder nach der Verfassung v. 11. 8. 19 Diss. Breslau 1921.
Cybichowski: Art. 76 RV. Diss. Strassburg 1902.
Dose: Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten, Diss., Kiel 1924.
Dulzig: Zum Vorentwurf eines Gesetzes über das Reichsverwaltungsgericht, Pr. V. Bl. 41, S. 253 ff.
Eiswald: Die Staatsgerichtshöfe in den deutschen Ländern und Art. 19 RV. Diss., Kiel 1927.
Emig: Ist der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich zur Entscheidung über bayerische Verfassungsstreitigkeiten zuständig? Arch. f. öfftl. Recht 53, S. 68 ff.
Finger: Staatsrecht des Deutschen Reiches 1923.
Fleiner: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1923.
Giese: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Komm. 1926.
Grau: Zum Gesetzesentwurf über die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Reichsgesetzen und Reichsverordnungen, Arch. f. öfftl. R. n. F. 11 S. 287 ff.
Greiner: Die parlamentarische Regierungsform und der Begriff der Verfassungsstreitigkeit nach heutigem Staatsrecht, Diss Jena. 1924.
Haenel: Staatsrecht 1892.
Hatschek: Deutsches und preussisches Staatsrecht, Bd. 1 1923.
Helfritz: Allgemeines Staatsrecht, 1924.
Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, 1921.
v. Jan: Verfassung und Verwaltung in Bayern, Jahrb. d. öfftl. Rechts, Band 15, S. 1 ff.
Jellinek: Verwaltungsrecht, 1928.
Jellinek: Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder, 1925, Teubners Hdb. der Staats- und Wirtschaftskunde, Bd. 2.
Jellinek: Der Staatsgerichtshof f. d. Deutsche Reich und die Splitterparteien. Arch. f. öfftl. R. n. F. 15 S. 99 ff.
Jesse: Über das Reichsverwaltungsgericht, DJZ. 1926 S. 1.
Kelsen: Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich, 5. Tl. 1922.
Kratzer: Bayerische Verfassungsurkunde 1925.
Kronheim: Der Begriff der Verfassungsstreitigkeiten im heutigen Staatsrecht. Diss. Breslau 1922.
Kühn: Die Formen des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes im Deutschen Reichs- und Landesstaatsrecht, 1929.

Külz: Wege zur Verstärkung des Rechtsschutzes im öffentlichen Rechtsleben, DJZ. 1927. S. 13
Külz: Die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Vorschriften des Reichsrechts DJZ. 1926, S. 837.
Laband: Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, 1911.
Lammers: Das Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9.7.21, Komm. 1921.
Lammers-Simons: Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Art. 13 Abs. 2 der RV., Bd. 1, 1929.
Löwenthal: Das Reichsverwaltungsgericht. R. V. Bl 1928 S. 226.
Meissner: Staatsrecht 1923.
Meyhak: Der Begriff des Verfassungsstreits im neuen Reichs- und Landesstaatsrecht. Diss. Jena 1924.
Naviasky: Grundprobleme der Reichsverfassung, 1928.
Perels: Streitigkeiten deutscher Bundesstaaten auf Grund von Art. 76 RV., 1900.
Philipp: Die Parteifähigkeit vor dem Staatsgerichtshofe bei Verfassungsstreitigkeiten. 928.
Poetzsch: Bemerkungen z. d Urteil des vorl. St. G. H. v. 12.7 21. Arch. f. öfftl. R., Bd. 42 S. 90 ff.
Poetzsch: Zwei Urteile des Staatsgerichtshofes über Untersuchungsausschüsse Arch. f. öfftl. R., Bd. 43, S. 210 ff.
Poetzsch: Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofes, DJZ. 1929 S. 1507.
Poetzsch: Empfiehlt es sich, die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes auf andere als im Art. 19, Abs. 1, RV. bezeichnete Verfassungsstreitigkeiten auszudehnen? DJZ. 1926, S 1265 ff.
Poetzsch-Hefftter: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Komm. 1928.
Popp: Der Begriff der Verfassungsstreitigkeiten im Bayerischen Staatsrecht Diss. 1926, Erlangen.
Rathgen: Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes nach Art. 19 RV. Diss Heidelberg 1925.
Roedel: Verfassungsstreitigkeit nach Reichs- und Bayerischem Staatsrecht, 1926.
Rutenberg: Verfassungsgesetze, 1925.
Schmitt: Verfassungslehre, 1928.
Schmitt: Hüter der Verfassung. Arch. f. öfftl. R., Bd 55.
Scholz: Allgemeine Besprechung der Entwürfe eines Gesetzes über das Reichsverwaltungsgericht, Pr. V. Bl 41 S. 285 ff.
Seydel: Commentar zur Verfassungsurkunde f. d. Deutsche Reich, 1897.
Simons: „Zum Geleit", in Lammers-Simons: Die Rechtsprechung.
Stier-Somlo: Verfassungsstreitigkeiten i Hdwtb. d. Rechtswissenschaft. Bd. 6 S. 395
Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd 1, 1924.
Stolzmann: Zur geschichtlichen Entwicklung des Rechts der Verfassungsstreitigkeiten. Arch f. öfftl. R., S. 55, S. 355 ff.
Sträter: Reichsverfassungsstreitigkeiten. Diss. Würzburg 1927
Thoma: Das richterliche Prüfungsrecht, Arch. f. öfftl. R 43 S. 267.
Triepel: Reichsaufsicht, 1917.
Triepel: Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, 1923.
Vogels: Die Preussische Verfassung, 1927.
Waldecker: Die Verfassung des Freistaates Preussen 1928.
Wittmaier: Die Weimarer Reichsverfassung 1922.
Zahn: Die Österr. Verfassungsgerichtsbarkeit. Diss. Frankfurt 1925.

Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Bayern. 1928.
Protokolle der Deutschen Bundesversammlung vom Jahre 1834.
Verhandlungen der verfassunggebenden Nationalversammlung. Bd. 336.
Verhandlungen des 34. Deutschen Juristentages.
Verhandlungen des Reichstags, III. Wahlperiode, 1924, Bd. 405.
Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 5.

65-2164

Abkürzungen.

Arch. f. öfftl. R.	= Archiv für öffentliches Recht.
Bericht	= Bericht in den Verhandlungen des 34. Deutschen Juristentages.
Bericht und Protokoll	= Verhandlungen der verfassunggebenden Nationalversammlung, Bd. 336.
DJZ.	= Deutsche Juristenzeitung.
JW.	= Juristische Wochenschrift.
Pr. V. Bl.	= Preußisches Verwaltungsblatt.
R. G. Z.	= Reichsgerichtsentscheidung in Zivilsachen.
RV.	= Reichsverfassung vom 11. 8. 1919.
R. V. Bl.	= Reichsverwaltungsblatt.
St. G. H.	= Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich.
St. L. T.	= Staatsrechtslehrertagung ⟨Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 5⟩.
St. R.	= Staatsrecht.
Verf. und Verw.	= Verfassung und Verwaltung ⟨Jellinek⟩.
Verw. R.	= Verwaltungsrecht.
V. L.	= Verfassungslehre ⟨Schmitt.⟩
V. U.	= Verfassungsurkunde.

Lebenslauf.

Am 12. Juli 1906 bin ich als Sohn des Kaufmanns Gustav Jacobowitz und seiner Ehefrau Frida, geb. Cohn zu Berlin geboren. Michaelis 1924 bestand ich am Königstädtischen Gymnasium in Berlin das Abiturium und wandte mich darauf dem juristischen Studium zu. Das erste Semester studierte ich in Berlin, das zweite in Freiburg i. Breisgau, die nächsten fünf wiederum in Berlin. Am 21. Juli 1928 bestand ich vor der Prüfungskommission beim Kammergericht das Referendarexamen. Am 21. Februar 1930 legte ich vor der juristischen Fakultät der Breslauer Friedrich-Wilhelms-Universität die mündliche Doktorprüfung ab.